

新學制的理論與實施

毛獨時編著

正中書局總經售

一之書叢治自方地

施實與論理的制縣新

著編時獨毛



上海圖書館藏書



A541 212 0003 7098B

售經總局書中正州杭

~~1545118~~

地方自治叢書之一

新縣制的理論與實施

每冊實價國幣一元二角

版權所有

翻印必究

編著者

毛獨時

發行者

麗水驛前街
浙江自治出版社

印刷者

金華嶺下朱
八一三印刷所

總經售處

金華西市街
杭州正中書局

分售處

各埠各大書局
各地文化服務社

中華民國二十九年九月初版

前言

自縣各級組織綱要頒布後，全國上下人士，莫不聚精會神。致力於新制的推行，此在我國地方自治史上，實具有劃時代的意義，在這抗戰建國的過程中，這是一個新的轉變，地方自治的實施，於是轉進了新的階段，達入了新的境地。

新縣制是集 總裁數十年來從事革命的心得，與乎一般政論家研究的結晶，及從政者經驗的累而成。它的產生，不是偶然的，乃是依據三民主義的最高原則，針對當前的環境，斟酌過去十餘年來地方政制的得失創立的。它的根本精神，「在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎的。質言之，新縣制就是一部地方自治的實施方案，也就是一部三民主義的實施方案，在抗戰建國上，無疑的，它負了最大的任務和使命。

新縣制是歷史的產物，負了歷史上的新任務，所以頒行以後，特別引起學者的注意與研究，數月以來，先後發表於各報章雜誌的論文，何至百數十篇，精深博大，多是值得寶貴的，但缺少一綜合的集成，散見各處，不能作有系統的研究，參考應用，很多不便，由於這個事實上的需要，激動了我這一開工作，並以數年研究的心得與經驗，就其必要的加以補充，耗消了三個月的時間，就算順利的產生了。這些微弱的貢獻，雖然算不得什麼，但希望能於新縣制的實施上，得到一點幫助，這於我的心願已足。

這是一部理論與實際的總匯，也可以說是理論與實際的合一體，為適應事實需要，特別注意實際問題的論列，因為縣各級組織綱要，原是一個實施方案，我們當然不能忽略實際，而專重理論，因此，關

於管、教、養、衛的聯繫與實施方面，本書更有詳盡的具體的說明，尤其注意方法與步驟，以供新縣制下管、教、養、衛各級幹部實際的參考與應用。

新縣的澈底實行，單靠政府的發起是不行的，必須每個人自覺自動的熱烈的參加，每個人都負起責任來，同一目標，齊一步調，努力的推進，這樣方才能完成這偉大的任務，實現真正的地方自治。

這本書的完成，不能不以十二萬分的熱誠，感謝陳復宜胡馨芳兩同志，因為得到他的指導與鼓勵最多，使書的內容充實了不少，除感謝以外，這是須得申明的。並蒙黃書麟同志熱心設計封面，尤深銘感，並此誌謝。

民國二十九年九月編者識

新縣制的理論與實施

目次

一、地方行政機構的改造	一
二、確定縣以下地方組織問題	九
三、新縣制理論與實際	一九
四、縣各級組織綱要釋論	二九
五、新縣制的研究	三九
六、新縣制與地方自治	五一
七、新縣制與憲政	五九
八、新縣制與三民主義	六五
九、新縣制與抗戰建國	七一
一〇、新縣制與民衆動員	七七
一一、新縣制與國民精神總動員	八三
一二、晚近三十年來我國縣各級組織制度之檢討	八七

一三、縣以下行政機構及黨政工作聯繫之研究	一〇五
一四、對於黨政關係與下級機構改造案的意見	一〇九
一五、新縣制的特徵及其基層幹部問題	一一三
一六、新縣制的剖析	一二三
一七、新縣制下的區	一三一
一八、新縣制下的鄉鎮	一三七
一九、新縣制下的保甲	一四五
二〇、推行新縣制與財政問題	一五三
二一、論管教養衛的合一實施	一六一
二二、怎樣實施新縣制的政治建設	一六九
二三、怎樣實施新縣制的教育建設	一七七
二四、怎樣實施新縣制的經濟建設	一八三
二五、怎樣實施新縣制的自衛建設	一九一
二六、論鄉村公共造產	一九七
二七、論鄉鎮代表會	二〇五
二八、怎樣充實保民大會	二一一

二九、怎樣辦保國民學校……………二一七
三〇、鄉鎮保長應有的要件……………二二九

附 錄

一、縣各級組織綱要……………一三七
二、縣各級組織綱要實施辦法……………一四五
三、縣各級黨政關係調整辦法……………二五五
四、縣各級組織綱要實施辦法原則……………二五七
五、國民教育實施綱領……………二五九
六、民衆組織綱要……………二六七
七、地方自治實施方案……………二六九
八、浙江省縣各級組織綱要實施計劃……………二七五
九、浙江省各縣鄉鎮民代表會會議暫行通則……………二八五
一〇、浙江省各縣保民大會會議暫行通則……………二八九

次 目

地方行政機構的改造

蔣總裁

本圖行政各級機構的建制，純係針對當前地方需要的情形，和這幾年推行縣政遭受種種障礙的經驗，補其缺陷，救其疲敝，擴張政治下層機體，激發民衆自動精神。尤其鄉鎮公所一級，係特別創制，將官治民治融爲一體，實是民主政權樹立的先導，縣政機構的重心，在我們今後抗戰建國前途的進程中，這一級是最關重要的工作。本草案的主要精神，即在將縣以下各級，相間的形成虛實互用的關係，例如縣的一級爲實級，其下區的一級爲虛級，（即重在輔導不在執行之意），區以下鄉鎮一級爲實級，保又爲虛級，而甲的一級則爲一切實際工作的基層，故又爲實級。（本圖中縣區參議會與鄉鎮會議，雖然完全是民意機關，但擬設民意機關的本旨，完全爲着適應地方情形，促進政治建設，與行政機關，如輔車相依，不能分隔，所以也在本節中合併說明）。茲就各級逐次說明如下：

一、縣政府增設社會科，（在未實行前，由教育科兼司其事），專司民衆組織與訓練及籌備地方自治事宜。並置軍事訓練員，担任民衆訓練技術事宜。其人選須依照建國大綱遴派會經訓練考試合格之同志充任。

二、縣設縣參議會，置參議若干人，（概爲無給職），討論全縣政令推行及地方一切應與應革的事項。以縣長爲會議主席，縣黨部書記爲祕書。（縣參議會之設置程序，及參議之產生方法與名額可另定之。）

三、區署組織體系的改造。

1. 本圖中的區署，為代縣政府對於所屬各鄉鎮公所執行政令的監督指導機關，等於縣政府的出張所，亦可以說介於縣與鄉鎮之間而司輔導工作之一級，故其工作不重在政令文告的承轉，而重在行使督導力量實際直注於民衆基層。

2. 區署組織，除區長仍舊外，取消過去所設的區員，改置軍事、民政、財政、教育、建設五指導員，各指導員不得常駐區署之內，應常川輪流分赴所屬各鄉鎮公所，考核各股業務情況，隨時予以協助指導。

3. 區署各指導員的任用，除軍事指導員另有規定外，其餘各員應就專科（或高中）以上學校畢業或確有服務資歷，曾經訓練合格的人員中甄選充任。

4. 區設區參議會，置參議員若干人，（概為無給職），討論區內政令之推行及社會公益救濟各項事業舉辦事宜，由區內各保保長及各小學校長等就本區從事耕作勞動或有正當職業並熱心公務之公民中，加倍選用，報由區長加具意見轉呈縣政府核聘。（推選辦法另定）。以區長為會議主席。

查我國地方行政機構，自省政府以速縣政府止，皆係按着民、財、教、建、保五個系統，配合組織，但從前縣政府以下，即空洞無物，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯貫，因之纔有「分區設署」制度的產生。經過這兩年來試驗結果，雖覺區署對縣政稍有輔助，但實際對於管教養衛的民衆組織與鄉村建設重要工作。還是不能達成任務。這因為現在區署管轄的人口，多的竟有十萬左右，少的也有三四萬以上，以一個區長和二三個區員，配着一月二三百元的經費，要使他担当「民、財、教、建、保」五大行政事業的重責，自然力弱難勝，馴至變為一個專辦公文承轉的衙門，形成政治上頭重腳輕的病態，要為勢所必至，確有急切矯正的必要。本來依着當前實際情形，如果能够把本圖增設的鄉鎮公所的組織，按

着民、財、教、建、保的行政系統配置人員，加以充實，一體相承，自是盡善盡美，但是鄉鎮單位太多，財力、人力、均難辦到，唯有從區的範圍充實人材，施以靈活運用方法，才能達到等於充實鄉鎮公所的效能。所以本圖的區署，首先按着現行行政系統充實他的僚佐，改設五個指導員，並且把他的任用資歷標準提高，規定他的任務，輪流指導鄉鎮事業，就等於每個鄉村都設着五個指導員一般。一面也矯正了區署專辦文告承轉的積弊。同時設立區參議會，使有才能的民衆共同參加區政設施，加強力量，以爲區署輔助，實施對症下藥的救濟。

五、鄉鎮公所制度的內容綱要，大致如次：

1. 鄉鎮公所的地域區劃與人口數量，約以包含人口六千人至一萬人之地域爲單位。
2. 鄉鎮公所置鄉（鎮）長一人，軍事、政治幹事各一人，（均爲有給職）
3. 鄉（鎮）長由甲長照規定資格就本鄉（鎮）中之居民選出，經政府訓練後加以任用。
4. 軍事政治兩幹事，均由上級政府指派會經訓練合格者充任之。
5. 鄉（鎮）另設首事九人至十一人（其中八人即分別担任各股股長）概爲無給職，均由該鄉（鎮）人民推選，組成鄉政（鎮政）會議，以鄉（鎮）長爲會議主席。凡當地由本鄉鎮自行舉辦的一切民事，財務、教育、建設等事，必須提會議討論同意後，方付施行。
6. 鄉鎮公所置自衛、民事、保健、救濟、財務、教育、建設、合作等八股。每股設股長一人，即由前項首事分別担任。各股之下，須酌設若干組（即原圖中之第二層，因原圖所列，如體育會，農場管理會，土地整理會等，原不過爲股以下應設各種事業之一種舉例，故亦可改稱爲組，且每股得分設數組），分別担任各項民衆事業集團的管理。各股下應設組數的多少，

則視其主管業務繁簡與地方實際需要而定。每組設組長一人，組員若干人，由人民就本鄉（鎮）中比較前進優秀分子中選任之。各組工作進行，均各受其股長指導。各股股長主管業務，除受鄉（鎮）長及幹事之命令外，並直接受區署指導員的協助和指導。

7. 凡上級政令達到鄉鎮公所應付實施時，或本鄉鎮公共事業應有興革時，均應依其業務所屬性質，分別在各主管股討論其執行辦法。各股之組長有調查權及執行權，各組員有建議權及執行權，均無決定權，只有各股股長纔有決定權。

8. 鄉鎮應設調解委員會由鄉鎮會議推選當地公正人士三人至五人為委員，負調解本鄉民衆一切糾紛之責。調解委員會即隸屬於民事股，調解委員會之下並得按地區設置戒訟會之類。

9. 各股股長及各組組長組員辦理其主管業務，均無庸逐日到股辦公，以每週定期舉行股務會議方法行之，務利用業餘時間依會議的決定，分別負責執行，以期不妨本業。

10. 本圖各股所管各組及組下各會社的關係概況，茲再略舉數例以明之，例如（子）教育股下可酌設「常識」「體育」等組，常識組的人員，可選本地校長教員或有學識的人士担任其任務，一方答解民衆疑難的詢問，一方搜集一切政令或鄉村必需的各種常識材料，舉行演講會，召集民衆聽講，故常識組下即為演講會或識字班。體育組下即為民衆運動會，餘皆不贅。（丑）又如建設股下可酌設集團農場管理組或手工業組，財務股下可酌設土地整理組或公款公產組，合作股下可酌設消費，利用，供給等組，各依其業務性質，指導并管理當地各事業單位。其餘各股下的組相會社等兩級的組織和關係，都以此類推。總而言之，本圖鄉鎮所屬第一層各股，（例如合作股），是將當地有才能，聲望，力量的公民提起來，使担任首事與股長

，負起領導與推動地方事業的責任。第二層的各組，（例如合作事業會），是將當地有一藝專長或熱心公務的公民提起來，使能展其所長。對地方克盡贊助推動的責任。第三層的各會社等事業單位（例如合作社）就是吸收向來散漫的全民衆鼓動起他的興趣，使集合羣力舉辦各種有益於本鄉民衆本身的事業。這並不是把人民的地位劃成幾個階段，這是要「人盡其才，才盡其用」，激動人民的事業心，責任心，一致努力前進，使從切近本地方的事業和本身利益的促進上一面練習，一面改製，以普遍的達到現代公民的水準。

11 鄉鎮公所成立後，對於政令推行，上即直接承受縣政府的命令，下即直接指揮甲長。現行保甲兩級的組織雖然仍舊，但原設之聯保主任即不必設置，保長亦停止處理日常公務。現行保甲條例中所規定的人口異動報告及執行保甲規約等事，亦由鄉鎮公所直接指揮各甲甲長辦理。嗣後保長僅參與保甲公約內有定期的例會，及兼負一部份有限的教衛工作，如保立學校與壯丁隊等，須以保爲單位，而統一辦理或指揮一類的事務屬之。

依前項現行保甲制度形態雖無變更，但任務階層實大有轉換，將原來保長執行政令大部份的責任，下移於甲長身上。因爲原來的保長，要管理一百戶人家，至少有五六百的人口，但實際既無俸給，更無助手，一方要顧到自身的生產，一方要執行管理這許多人的組訓及一切公務，孤掌難鳴，顧此失彼，就如叫一個普通有職業的人，去担任一營軍隊的營長，毫無二致，當然雖有成就。可是我們要就着保的單位都澈底充實，固然事實困難，亦復無此必要。現在將民衆組訓工作在鄉鎮公所另置專人負責，同時將保甲規約大部的任務都交給甲長直接担承。因爲甲長只管着十戶人家，範圍很小，多半是同屋而處，或是比戶而居，甲內發生事故

，隨時隨刻甲長都可立即處理，決不至妨害他的本業。我們要充分發揮保甲制度的精神，自以如此調整最爲合理。

12 鄉鎮公所對於現行保甲條例中所規定的「保甲會議」制度，應特予重視，積極運用，以爲「鄉鎮會議」的輔助機構。凡政府一切徵役，募債等事，務使鄉重通過保甲會議，然後執行，以激發人民對於國家及地方公益的意識，減少執行的障礙。

六、各縣每年應召開所屬各區各種事業之競賽會或觀察會，省主席或各廳長須蒞臨指導，評定甲乙，以資獎進。各縣所屬之區，每半年應召開各鄉鎮各種事業之競賽會或觀察會，各該縣長必須到會指導評核成績，以資獎進。每鄉鎮公所應於每季或每月召開各股所管各組各會社之聯合評議會，由區長蒞臨指導，評核成績，以資獎進。各區鄉保甲之壯丁隊少年團及婦女會等，亦應按區定期召開各種聯合競賽會。

七、縣以下各級行政機關之統治人員按年資銓敘升進，不得因前任主管之遷調而後任主管官即任意加以更換，關於此項人員之保障與獎懲，由政府分別擬訂條例規定施行。

本圖黨務行政及民意各方機構的組織關係與工作的內容及改革原因，大致已如上述。此外還有區、鄉、（鎮）保、甲各級的壯丁，在保甲制度和現行保安團隊制度中，都已訂有詳細辦法，頒行已久，各省地方亦已有相當組織，不過尙少成績。希望我們黨政兩方工作人員，同心合力，加緊推進，建立全國民兵的基礎，以適應當前抗戰的急需。至於少年團的組織，其目的是在鄉村十二歲以上十八歲以下的青年兒童（其年齡標準可斟酌另定之）通同組織起來，予以適當的訓練教育，養成團體生活的習慣，以補助學校與家庭訓練的不及。我們國家民族新的細胞將來能否健全，能否爲國家民族出力，全仗今日嚴格

的培養，以立其始基。婦女會的組織，凡屬壯健的婦女都要使其參加，並且從教育訓練兩方着手，側重提高生產的技能和公民知識之養成。這兩種組織實施詳細辦法，條目較多另行制定，在本文暫不細說。總之，這壯丁隊少年團及婦女會之設置，是要將我們全國男女壯幼都能完成「軍事化」與「現代化」的目的。

目錄。

第一章 緒論 1
第二章 地方行政機構之概論 15
第三章 地方行政機構之現狀 35
第四章 地方行政機構之改造 55
第五章 地方行政機構之組織 75
第六章 地方行政機構之職權 95
第七章 地方行政機構之經費 115
第八章 地方行政機構之監督 135
第九章 地方行政機構之改進 155
第十章 地方行政機構之結論 175

確定縣以下地方組織問題

蔣總裁

——中央訓練團黨政訓練班講演錄——

余於二十七年四月八日第五屆四中全會時，曾有「改進黨務與調整黨政關係」之演講。在該講演中附有「縣以下黨政機構關係草圖」並加「圖例釋要」以說明之，余當曾聲說「此不過爲初步設計的草案，至於如何措置實施和定頒具體方案與法令，則希望勿拘泥於條目文字悉心研究俾臻於完善可行」。又此項圖案，本重在闡明黨政關係（故命名爲黨政關係圖），對於縣以下各級地方組織，只是連帶述及。自經此項草案草圖發表之後，曾引起諸同志與學者專家們很多的注意和研究。具有若干地方已在試驗推行中，這實在是可欣喜的現象，亦可見各地方需要改革的迫切。最近中央訓練團成立黨政人員訓練班，爲講授此項課目及確定此項方案起見，曾先後指定同志集合各方意見與經驗，詳加研討，並經余指示，已將原草案草圖，加以訂正補充，其要點在於（一）黨的方面於原有區分部下增設小組，以便與行政層級相配合，並將黨員監察網直屬於縣黨部以期嚴密。（二）地方下層組織方面，確定鄉鎮爲縣以下之基本單位，保爲鄉鎮之構成份子，均特別加以充實，縣與鄉鎮之間，則爲較有彈性之規定，因地制宜可分設區署或鄉鎮建設聯合辦事處，以爲上下聯繫之機構，其無此需要之地方，鄉鎮可直轄於縣政府，鄉鎮與保之間，亦爲較有彈性之規定，在人口集結地方，如一村或一街爲自然單位，不易分離時，可以二保或三保爲一聯合組織，設置首席保長。五甲以下爲一自然單位時，設置首席甲長統管事務，以便生硬

割裂之弊。為解決最重要之經費，與人才問題，所有鄉鎮及保之幹事，均由學校教師分別担任。所有鄉鎮保學校校長及壯丁隊長，均由鄉鎮保甲長兼任，且以收管教養衛合一之效。並將民衆全體組織起來，分別担负各項工作，以應實際之需要。(三)民意機關方面，遞級設置保民大會，鄉鎮民代表會，縣參議會，並各賦予相當權力，以增加人民參政興趣及能力，藉可發揮民衆力量，造成民主國家。茲特將訂正新圖附錄於後，並提要加以說明：

甲、黨政關係方面(密略)

乙、行政組織方面

一、區為縣之分體或各關係鄉鎮之聯合體，應重在靈活運用。

二、區之範圍以六鄉鎮至十五鄉鎮為限，分區，其鄉鎮直轄於縣府。但在邊遠地方或難治區域，得特

設區署。

三、縣之鄉鎮數在十五個以上者分區，以設置區署為原則，在未設置區署之縣份，由縣政府派員分區

指導，並得因事實上之需要，設置鄉鎮建設聯合辦事處。

3. 區設區長一人，下設指導員二人至五人，分掌民政財政建設教育軍事等事宜，均係專任為有給職

，並須由上級機關甄選訓練合格人員委用之，區署代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事

務。

鄉鎮建設聯合辦事處之組織，為各鄉鎮及區內縣屬機關(如警察分局中心學校等)之聯合體，尚

時為縣與鄉鎮之聯繫機關，其主任人員，即可由縣指導員或其他區內縣屬機關首長担任之，重在

輔導聯繫，分工合作，尤側重於整個鄉鎮建設工作之發展。

4. 區署或鄉鎮建設聯合辦事處所在地應酌設警察局所，受區長或鄉鎮建設聯合辦事處主任之指揮，執行地方警察任務。警察管轄區域應與自治教育等區域合一。

5. 區得設鄉鎮建設委員會，聘請區內聲譽素著之人士担任之，為區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長或主任担任主席。

6. 為增進人民職業技能，及發展地方工業起見。各縣應斟酌需要，於區設置職業訓練班。

7. 區於鄉鎮保各級亦同採用管教養衛聯合組織辦法，在衛的方面，除各區設置定額之警察外，另有壯丁隊聯隊部，負責統制管理各鄉鎮之壯丁必要時並得抽調壯丁特加編組訓練為自衛隊。在養的方面，可聯合各鄉鎮合作社或立合作社聯合社，內分若干部門，辦理各種合作事業，並由縣派員駐區常川督導。縣之農民銀行或合作金庫，亦均應分區設立辦事處，為農村經濟組織之中心。在教的方面，縣應分區設立一個較大規模之高級小學，以為全區兒童升學之準備，並應有國民會場及大操場，至少須能容納五百人至一千人。其他如衛生等之指導，農業之推廣，繁殖農場之設置等，亦均宜分區辦理，受區長或鄉鎮建設聯合辦事處主任之指示監督，如此使「管教養衛」聯成一氣，然後區制效用乃能顯現。

二、確定鄉鎮為縣以下之基本單位，特別充實其組織。

1. 鄉鎮之劃分以六保至十五保為限，並應顧及歷史關係及自然條件。

2. 鄉鎮公所之幹部，除鄉鎮長而外，設副鄉長一人至二人，下設民政經濟文化、衛四股，各股設主任一人，幹事若干人均由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教師分別担任。

3. 鄉鎮各設中心學校均包括婦女兒童成人三部份，內分初級班與高級班，校長得由鄉鎮長兼任，所

有學校教師均分任各項訓練及指導工作。鄉鎮各項事務，亦均由校長教師輔助鄉鎮長處理之，校內之高級班，應注重訓練民衆，使能担任戶籍衛生合作等事務爲準。

4. 合作社以鄉鎮爲單位（各保設分社）各鄉鎮並應設倉庫一所，以便儲押物品（糧食管理事務重要應特設分庫）。

5. 鄉鎮壯丁組織，由鄉鎮長兼隊長，並應斟酌需要，按期抽調各保壯丁隊中之精壯者，輪流到鄉鎮受高一級之訓練，並担负各項警衛任務，期滿返回，一面做壯丁隊的下級幹部，一面負責推行保內各項自治工作，如此輪流抽調訓練，不僅警衛力量可以增強，地方各項事業，亦可隨之發展，至縣警察局所在鄉鎮設有派出所者，亦須兼受鄉鎮之指揮以收合力之效。

三、確定保爲鄉鎮之構成分子並加以充實。

1. 保之組織以六甲至十五甲爲限，置保長一人，副保長一人，設保辦公處，下設幹事二人至四人，分掌民政經濟文化警衛各事務由副保長及國民基礎學校教師分別担任。

2. 保之各項幹事下列戶籍土地衛生財政經濟社會警衛等事項，務由保務會議盡量物色保民分別担任，藉以促進地方建設工作。

3. 保下所列各項事業，鄉鎮公所區署及縣政府均應負責指揮監督，並視實際需要統籌逐漸辦理之。

4. 各保均設國民基礎學校，由保長兼校長，並應包括婦女兒童成人三部份，使民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民之知識與技能，國民基礎學校教師除担任教課外，並負協助保長指導民衆管理各項事務。

5. 保合作社分社社員以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。

6. 保壯丁隊由保長兼隊長。

7. 保辦公處壯丁隊及國民基礎學校，必須儘先同時成立，並須在一處辦公，以便推動各項事務。

8. 在人口集結地方，如一村或一街爲自然單位，不可分離時，得就二保或三保爲聯合組織，但最多不宜超過三保，其學校及合作社均可合併設置，壯丁隊仍須分別編隊。並就保長中推選一人，爲首席保長，組織聯合辦公處，以總其成。

9. 甲之組織以六戶至十五戶爲限，置甲長一人，設甲辦公處如在五甲以下爲一自然單位，不可分離時，得設首席甲長以總其成。甲應設戶長會議，必要時並得舉行甲居民會議。

10. 保之一級組織，原有名稱爲村街場等，得仍其舊。

丙、民意機關方面

一、爲增進人民參政興趣，並本教學做合一之原理，以期人民養成管理政治起見，應定期成立縣以下各級議事機關並賦與相當之權力。

二、保設保民大會選舉保長，鄉鎮設鄉鎮民代表大會選舉鄉鎮長（其資格標準依法律之規定）以期達到議會與行政一元化之理想標準並可藉此建立民主監察制度區不設民意機關，縣設縣參議會爲全縣之民意機關。

三、爲民權運用之靈活，縣參議員由鄉鎮民代表大會選舉產生每鄉鎮議員一人，並得酌加依法成立之職業團體代表，以期區域與職業選舉二者兼顧。鄉鎮民代表，則由保民大會選舉之，每保代表二人，保民大會暫定每戶出席一人由合於法定標準者任之。

四、鄉鎮保長以選舉方式產生者，均得分別担任各該議事機關主席。縣參議會暫不選舉縣長，其議長以

四、由參議會自選為原則。

由以上說明看來，可知本圖案內容大概。惟尚有若干部份必須為吾黨同志及全國同胞明告者，茲不憚詞費，再詳細闡述如下。

其一、本案之根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以免革命建國之基礎。至為適應當前國家民族之情勢與需要，自無待說。或者有人發生疑問，以為中國教育尙未普及，一旦允許民衆參與政治不無困難，實則民權主義之政治，原植基於民衆，苟必須教育普及之後，仍許人民參加政治，則所謂「革命民權」尙復有何意義。須知民權行使，必須從實際中加以練習，訓政者，即訓練人民行使四權之意，訓政與憲政之劃分，僅有程度上之不同，並無根本上之差異，故訓政必須引發民衆參政興趣，而遂其生長，然後訓政之實施，始能不背憲政之目的，由訓政以達憲政，乃能一貫無間，所謂自治開始時期與完全時期之解釋，亦復如是。此為本案重新確定之要義所在，必須詳察者。

其二、或有人以為鄉鎮保長兼任校長，及學校教師兼任鄉鎮保幹事等職務，亦不無困難，實則此項規定，乃為本案實行之先決條件。為解決基層組織之人才與經費問題，固必須如此，為集中專權，增進在社會上之效率，亦必須如此，過去關門式教育，已不能通用於現在，今後行政人員，必須重視教育，以教育為方法，達到革命建國之目的，其在教育辦理人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練。即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上之一切事物現象為教材注意訓練國民如何做人？如何辦事？本黨總理所昭示革命建國之要義以及地方自治開始實行法中所教糧食管理，土地管理等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內，本圖案既規定鄉鎮保幹事，由學

校教師兼任，復於學校教育之外，規定各種社會工作，如新生活俱樂部，合作社，倉庫等，意即爲此。否則，一如過去之學校教師，僅爲講堂之講課，而出校後之學生及校外之社會環境如何均不注意。在許多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，不當兵不納稅不實行新生活者仍如故，此實由於教育者未能盡其應盡之職責，亟須糾正。又如地方自治開始實行法中指示鄉村學校應注重工作技能與製造機器之教學。此不僅爲提倡科學教育，實爲實現民生主義之重要方法。今於本圖內規定鄉鎮學校設高級班，區下設「職業訓練班」實皆爲向此途徑而進行使教育與生活，能切實聯成一片。至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校。短期小學，鄉村學校特種教育等辦法爲補救一時權宜規定固無不可，今既規定各保普設國民基礎學校，各鄉鎮普設鄉鎮中心學校，則應採成人與兒童合校制。將所有義教社特教等，均合而爲一，並盡量採行導生制，務期於短時期內，使全國人民，首受最低限度之國民基礎教育。如此辦法，既以集中人力財力，又使學校教師，便於指導民衆參加各項地方事務。故教育與自治，實爲一體而不可分離者。

其三、各級地方組織，均採十進制之原則。或有人以爲在實行時不無困難，實則此亦爲本案重要規定之一，不可忽視，蓋各級組織範圍既經確定，則一切計劃設施，如設置學校，訓練人才，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言，國家之大，事務至繁，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤爲必需。譬如軍事組織，每一上級單位管理下級單位之數目，均有一定之限度。科學的行政管理，亦必須有不可踰越之法則。今爲便於實施，已爲較有彈性之規定，如鄉鎮之劃分以六保至十保爲範圍，其餘各級，亦賴此標準。至於固有村街不易分離者，亦可爲有限度之聯合組織，辦理事務。但分保編制，仍須維持，凡此一切，均求於統一中寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸

一呈准，但若遇此彈性，即不能容許。蓋恐過於紛亂，難於統理也。又各級組織範圍確定之後，所有教育、衛生、合作、警保等區域，均應力求合一，以期管教養衛各項工作得能齊一步調，共圖發展。

其四、關於民衆團體及民衆組訓問題。過去年多，竟未能臻於健全，實可痛惜，茲依新案規定，有以下數點須加說明，（一）爲民衆團體及民衆組織之區分。前者注重以職業爲劃分之標準，後者則爲依年齡及性別而區分之總合組織。以國家需要言，則總合組織宜先成立，尤以壯丁隊及婦女會之需要，最爲迫切。以民衆需要言，則職業團體，宜早健全，尤以農工商等團體，與發展國民經濟建設運動，有密切關係者，最爲必要。故今後宜即就此最迫切與必要者先行着手以明緩急，其次兩者之差別，在於民衆組織，注重編組與訓練，民衆團體，注重指導與監督，前者以保爲單位，以其人數較多，期於嚴密組織，而便於訓練與管理，後者以鄉鎮爲單位，以其人數較少，且易於分立也。（二）民衆團體組織，須注重由下而上逐級健全。蓋必基礎穩固，然後乃可發揮效能。在平時固可藉此輔助政令之推行，在戰時亦易由此達到軍事上之要求，過去各級民衆團體（如農會婦女會等）往往僅在縣城空懸招牌很少發生作用者，其原因固多，而指導人員，未能深入下層工作，積極扶助發展，實爲主要原因。須知各級民衆團體，雖僅爲地方輔助之組織，但就地方全部機構而言，實如一整套之機器，此種機器，亦屬不可缺者，今後必須努力使之健全充實靈活運用。（三）壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成爲訓練之組織，尤須注意訓練後之管理與運用。因壯丁份子，實爲全部社會中之中堅，一切地方自治事業，均可以爲基幹而完成之。總理遺教所示「雙手萬能」者，亦重在此。訓練時亦不可僅重軍事，對於公民及職業之訓練，並須顧及，務使成爲社會中之有用份子，而增加其活力。

其五、各級議案機關之建立，爲訓練民權之最好場所，亦爲實行民主政治之必要條件。過去鄉鎮保

甲長之人選產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至殘人民，爲上級機關所不易糾察者今後均得運用民主方法，以補救之，現時之上級監察機關人員有限，耳目難周，而最與人民發生關係者，即爲鄉鎮保長基幹人員。爲免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實爲最有效之辦法，至於保民大會之出席人員，以戶爲單位，乃爲初步簡便之計，亦因目前我國尙爲農業社會，與若干工業國家之以個人爲單位者，實有不同。又鄉鎮代表會之代表係由保民大會直接生產鄉鎮以上之議員，則採用遞級選舉方法，不用直接選舉方法，以期簡捷易行，復次，爲求增進國民經濟及發展地方事業特於縣參議會規定得酌加法定團體之代表（當以職業團體爲限，其名額假定不超過百份之二十）且使區域觀念與職業利益二者得有調劑。

其六、爲基層幹部人才問題。此項人才。應於事前多加儲備。今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子，得有廣大之出路。爲獎勵與保障此項人員另定各種辦法，以資遵守，現時各級人員之訓練與分發任用等項，尙少缺乏系統之計劃，今後亟當予以矯正，務須按照規定標準辦理，不得紊亂。最重要者爲各縣地方之人才，應以在本籍地方服務爲原則。地方各項事業，（如倉庫保險，糧食運銷，農場水利，漁牧墾植等）均須由曾受相當專門訓練者担任之，此項地方事業，既經日益發展，則人才自必隨之而下注，且將漸感供不應求可斷言者；

其七、爲經濟問題。總理指示地方自治組織，應爲「政治及經濟性質之合作團體」故所謂經費之來源，自應注重人民之公共遺產，不應再多仰給於捐稅也。譬如全國各地公有產款，爲數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊爲可惜。今後應將此項產款改爲公管。切實整理，即以其收益純作爲全保或全村公爲經費。且可利用此項田地作爲公共農場由學校指導，爲改良農產及訓練民衆農業技

術之用，如此辦法，不僅收入可以增加，且因保民共同耕種，改良結果，可以立刻推行。其無此項田產者，亦可劃闢若干山場，或河流地蕩，照此辦理。此外倉儲積谷均可以保或鄉鎮爲單位，由人民自行管理。各合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，即以其盈利之一部份作爲地方事業經費。如此不僅經費不生問題，地方自治事業亦將隨之而發展矣。爲應目前之需要，在以上地方公共收入尙未敷用時。應即注意以下數項之規定：（一）鄉鎮公所有獨立性之捐稅。（二）縣之財政應依照財政收支系統法，將省縣財政重行劃分，（三）貧瘠之縣，應由省庫特予補助。

最後，有須特別提出者，本方案之製定，已經過多次之討論與研究今後全國縣以下各級地方組織，應即以此爲根據。惟有治法仍賴有治人，茲者大難當前，正式民族存亡絕續之交，希望吾黨同志及全國同胞本此方案抱定決心普遍推行。其有困難問題，亦必須於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧，畏難苟安者。至於縣政府之組織及其他有關部份，爲本圖案所未及備者，當另行規定，并須與本圖案內容，求其聯貫，以利實施。余今日所言者，暫止於此，溯自本黨革命建國，已有年矣，迄今國家基礎未固，民力未充，余時引爲憾。自今以後，吾黨之同志，及全國之同胞，其各急起直追，一致努力，以積年痛苦之教訓謀建國基礎之確立，再接再厲，毋怠毋忽，有厚望焉。

新縣制理論與實際

李宗黃

縣以下的行政機構問題，是中國政治上一個最大的問題，也就是我們革命的三民主義新中國能否建設成功的最重要關鍵。過去從事政治工作的人，雖也有不少注意這個問題的，但都未能定出妥善的具體方案，所以這問題也終未得到澈底的解決。現始靠我們總裁數年來精心研究的結果，並根據着當前的抗建需要和政治環境，已經定出一個最正確最完備的方案來了；國防最高委員會，並已根據這方案制定縣各級組織綱要，於去年九月十九日由國民政府公布實行。從此我們對於縣以下行政機構的改造，算有了準繩，只要我們本着這綱要的精神和條文，忠實的做去，我們建設三民主義國家的理想，就可逐步實現。

新縣制綱要的澈底實行，單靠政府的發起是不能完成的，還必須人民自覺自動的熱烈參加。新縣制綱要的目的是在「加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建設的基礎」的，是要在實際政治活動中訓練民衆行使四權，以完成民有民治民享的國家；所以人人應該擔負一分推行新縣制的責任，爲了謀本身的政治利益，人人更不能不担任一分這樣的責任。

新縣制綱要不是用一個人或幾個人的虛想構成的，也不是割裂舊有法規雜湊而成的，這是我們總裁多年來根據總理地方自治的精神，以及實際的施政經驗，精心研究的偉大成果，並經多數專家參加意見之後，才制定的，這裏面貫通着三民主義的宏深理想，更貫通着總裁的抗建同時並進的偉大神。

縣政計劃委員會是担負着完成新縣制工作的重要機關，兄弟此文就是要把中央制定新縣制綱要的理論與精神，就我們知道的告訴給大家，希望大家能根據我所說的再行進一步的研究。

新縣制綱要的理論根源，究竟在什麼地方呢？這個問題，可以分四點來說明：

第一，根據國情。一個國家的法令，在訂立的時候，是應該注意到本國的傳統精神的，這個傳統精神就可以說是國情；如果法令不適合本國的國情，那末實行起來，一定要感受很大的困難。新縣制綱要，是把我國政治上優良的傳統精神，都採擇在內的；所以我們可以說他的理論，第一個就是根據國情。

我國歷代對於地方基層組織，都是很重視；譬如周朝有比鄰之法，漢有鄉亭制度，唐有鄉里制度，宋王安石創立保甲，明有保甲法等，名稱雖不一樣，編組也有區別，但其健全基層組織的精神，却是一貫的。而且歷史更給我們以證明，就是說：基層組織健全的時代國家就強盛，基層組織敗壞的時代國家就衰弱。宋遭外族的侵略而致亡國，後來許多史學家，就認為係由於王安石保甲之法，未得實行的緣故。現在我國在這抗戰嚴重的階段中頒佈了新縣制的綱要，來健全我們的基層政治組織，就是接受了政治上的優良傳統，和歷史的變貴教訓。

第二，根據民間的需要。中國歷史上雖有那樣好的優良傳統，但因數千年來均行專制政治，許多君王祇知謀其子孫帝王萬世之業，不顧人民福利，所以往往忽略過去；尤其到了清代，以異族入主中華，深惡人民力量的發展，把所有基層組織，都弄成剝削鉗制民衆的工具，不容許有絲毫自治意味的存在。更加以中國農業社會本質上就有的散漫性，其結果就成爲 總理所說的「我們中國四萬萬人家沒有團結，好像一盤散沙一樣」，稍遇內憂外患，就有土崩瓦解的危險。

不過事實縱是這樣，但我們古聖先賢都沒有不注意自治的，譬如大學所講修齊治平的道理，以及「

君子慎獨」「君子自強不息」的名言，無一而不合乎自治的精神。並且古時民間即已實行過很好的自治，如周朝的「出入相友，守望相助，疾病相扶持」就是證明。這可見自治實為民間的一種需要，即令無政府提倡，他還是要自己發動來實行的，不過不能像政府來推動時這樣有效果與普遍就是了。

現在由於外患的緊迫，由於世界潮流的影響，由於文化水準的提高及政治經濟各方的迫切需要，我全國人民，都已感痛「國家興亡匹夫有責」之義，都深切了解實現民主政治，是達成抗戰勝利建國成功的最重要步驟，所以對於推行地方自治更覺是刻不容緩。這從新縣制綱要頒佈以後，全國人民都熱烈的希望迅速加以實行一點看來，就可以知道新縣制綱要是多麼適合人民的需要了。

第三根據 總理遺教。在 總理全部遺教中，對於基層政治組織問題，都是極端重視的，視為欲完全成為三民主義國家的最基木工作，在自治制度，為建設之基礎。他說：「自治者國之礎石也，礎堅則國固，國固則子子孫孫同享福利」，又說：「三千餘縣之民權，獲三千塊之石礎，礎堅則五十二層崇樓不難建立。建屋其能粹就，建國亦然；當有極堅毅之精神，而以忍耐之力量行之，竭五十年之力，為民國築此三千塊之石礎，必可有成」。除此以外， 總理還把地方自治的性質和實行步驟，著成地方自治開始實行法一書，及建國大綱第八至第十八各條，更詳細的指示給我們。

我們拿新縣制綱要和 總理的地方自治理論一加對照，就可以知道 總理的地方自治理論，實為新縣制綱要的全部理論基礎。 總理在地方自治開始實行法一書中說：「此所建議之地方自治團體，不止為一政治組織，亦并為一經濟組織。近世文明各國政府之職務，逐漸由政治兼及於經濟矣。中國古之治理，教養兼施，後世退化，政府則委去教養之職務，而任人民各家之自教自養，政府祇有一消極不擾民者，便為善政矣。……惟民國人民，當為自身計，速從地方自治以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，

採擇最新之理想，以成一高尚進步之自治團體，以謀全數人民之幸福」。這一段主要說明我國的理想地方自治，要「保民理民」，「教養兼施」。而新縣制綱要規定中不惟注意四權的訓練，而且注意合作事業，每保必須設「合作社」及「小學校」，這就是把基層政治與經濟打成一片，以實現「總理地方自治的遺教罷了」。

第四根據 總裁指示。總裁負着抗戰建國的重任，以一身繫天下安危，一切感覺，較任何人為急切。南昌行營時代，就深切認識到基層民衆組織的重要，制定了保甲條例；抗戰起後，更覺得要奠定革命建國的基础，非喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業不可。而達到這自治方法，就是依據訓政時期原則，以革命精神，改革基層政治機構，使民衆能在實際政治活動中，訓練四權的行使，引發其參政興趣並遂其生長。從去年四月八日在五屆四中全會改進黨務與調整黨政關係之演講起，直到今年六月二十八日在中央訓練團講演「確定縣各級組織綱要」時止，其間不斷的就這問題向國人作最正確詳盡的表示，並製定週密的縣各級組織關係圖為明確的詮釋。

新縣制最要的中心工作是「管教養衛」四字。「教」是訓政，就是訓練人民如何行使四權；「養」是民生，就是提高人民經濟生活；「衛」是自備，就是保衛民族獨立自由；所以教養衛三者，實際就是三民主義具體實施。至於「管」，則是講求實施這三項政策的最有效的手段方法，這樣把極複雜廣泛的地方自治實行要旨，用四個簡單開豁的字：全部表示出來，實為「總裁給我們的最大指示」，也就是對於總理「保民」「理民」「教養兼施」的絕大闡明。

以上四點就是這次新縣制綱要產生的理論根源，而尤以最後一點為重要。本黨「總理孫中山先生根據着三民主義的偉大理想，創建了中華民國，更制定建國大綱及地方自治開始實行法，以求保障中華民

國的萬年有道之業。總裁忠實的繼承了總理的思想，並且根據新的政治形勢，把總理的思想更加以充實，加以具體化，把總理的事業更向前推進，更普遍的發展，所以總裁對於新縣制問題對我們的一切指示，也就覺得更實際偉大。

以上把新縣制的理論根源，概略的說明，希望大家指教！

（二十九年一月七日大剛報）

所謂新縣制的實際，就是說在新縣制之下，縣各級組織應該做些什麼工作，以及如何來做這些工作。國民政府所頒佈的縣各級組織綱要，是規定縣以下行政組織的式樣的，正好樣一部構造完整的機器。但這部機器要出產些什麼物品呢？這是運用機器的人事先不可不知道的，這也就是新縣制之實際所要講的問題。

按照行政院的規定，縣各級組織綱要自本年元旦日起就開始實行了，第一步自然是要把縣以下行政機構照縣各級組織綱要的規定逐漸加以改造；但在政治上機構的改造是應和實際工作同時並進的，所以在縣各級組織綱要已經開始實行的今天，我們應趕緊把新縣制的實際工作尋找出來。

但這些工作去何處尋來呢？憑空虛構可以麼？當然是不行的，我們首先應該向總理遺教中尋，因為總理是最早而且最具體把地方自治之實際向我們指示過的人。總理手訂的地方自治文獻最重要的有地方自治開始實行的法，建國大綱第八至第十八各條。在地方自治開始實行的法中明定出來的工作有六項，連同其他所指示的共為九項，就是：清查戶口，立機關，定地價，修道路，墾荒地，設學校，和設農場，礦業，合作業。在建國大綱第八條至第十八條各條中所規定的地方自治事項，共有七種，就是：一、全縣人口調查清楚；二、全縣土地測量完竣；三、全縣警衛辦理妥善；四、四境縱橫之道路修築成功；五、人民受四權使用之訓練；六、完畢國民義務；七、誓行革命主義；另外對於地方財政之收支，

也特別提出，認為是地方自治事項之一。以上各項完全做到的時候，就算完全自治之縣，人民可以選舉議員，議決一縣之法律，選舉縣官，執行一縣之政事。總理所指示給我們的地方自治事項，這裏已經尋找出來了。其次我們還應該向 總裁言論裏尋求，看有什麼補充沒有，因為 總裁不僅是 總理思想繼承者，而且還是 總統事業的發揚光大者。

總裁在民國二十六年七月對廬山暑訓團所講推進地方自治為建國大綱入手方法一文裏面，指示給我們說：『依照建國大綱所規定，在訓政時期應該由政府協助人民籌備自治；這協助籌備的意義，就是要先舉辦地方的事業，奠立自治之基礎。這些事項，總理在建國大綱中及地方自治開始實行法中，早有詳細規定；現在斟酌事實之需要，再為補充幾項如下：甲、調查戶口；乙、測量土地；丙、辦理警衛（包括推行保甲）；丁、開闢交通；戊、普及教育；己、墾荒造林；庚、修築水利（築堤開渠掘井濬河均屬之）；辛、推行合作（盡力推行生產，消費，信用，運輸等各種合作事業）。』

後來到二十八年五月，總裁在中央訓練團的三民主義之體系及其實行程序裏面，又會把地方自治的內容，詳細的闡明過一次。在這次演講裏面，他說：『這一時期（訓政時期）的實際工作，可總括之曰建立地方自治。地方自治照我的研究所得，應該包括五項建設，就是：一心理建設；二倫理建設；三社會建設；四政治建設；五經濟建設。』總裁當時對這五項建設還有很詳細的說明，現在因為時間關係，不及全部引證，只簡單解釋一下：心理建設就是國民精神建設；倫理建設就是民族道德建設；社會建設就是訓練民衆行使四權及組織保甲；政治建設就是健全縣各級行政機構；經濟建設就是實行實業計劃及地方自治開始實行法所列舉的各項基本工作。

我們把 總裁這兩次演說中所指示給我們的地方自治事項合併起來，和 總理在地方自治開始實行

法與建國大綱中所列舉的一加比較，就可以看出 總裁對地方自治事項，實在有很大補充，譬如把修治水剎明白列出來，把心理建設和倫理建設也列入地方自治事項之內，都是非常有意義的。

總理和 總裁關於地方自治事項的指示，我們都找出來了，再其次我們還要看一般專家的意見。去年國防最高委員會聘請許多地方自治專家，組成地方自治實施設計會議，托內政部主持，經過若干次商討，最後通過了一件地方自治實施標準，把地方自治條件擴到十四項，內容是：一、編查戶口，二、規定地價，三、開墾荒地，四、實行造產，五、整理財政，六、健全機構，七、訓練民衆，八、開闢交通，九、設立小學，十、推行合作，十一、辦理警衛，十二、推行衛生，十三、實施救卹，十四、實行新生活。案裏面對於每一項所包括的事項，也有詳細規定，譬如實行造產一項，包括有發展農業，修治水利，提倡小工業等等；訓練民衆包括有實行精神總動員，訓練民衆使用四權和完畢國民義務，舉行公民宣誓等。這十四項標準的規定，可以說是代表了一般專家對於地方自治的意見。

最後，除了 總理 總裁和專家的意見以外，爲了使我們的研究更加週密起見，我們還應該看看其他方面還可供給參考的材料有沒有。縣政計劃委員會的分組研究辦法就是一個，這個辦法是依據地方自治的實際需要而定的，所以對於我們尋求實際的工作，很有參考的價值。

縣政計劃委員會的研究分組辦法共計有十五組，比地方自治實施設計會議所訂標準還多一項，這十五組是：法制組、人事組、財政組、戶口組、警衛組、教育組、土地組、合作組、農業組、工業組、交通組、水利組、衛生組、社會調查組、慈善事業組。

好了，我們現在把各方面的意見都尋找出來了。這些意見都是很根據學理與事實縝密研究出來的，我們有這許多可珍貴的眼光，綜合的仔細研究一下，那末新縣制的實際是什麼，自然就可以求得了。

首先我們把以上四種意見的共同點抽取出來。以上四點意見所共同注意到的問題有下列幾個，就是：戶口、土地、機關、教育、合作、警衛、交通、生產、民衆訓練、財政等十個問題，對於這十個問題的提出方法雖不一樣，但性質是完全相同的。

此外還有幾項問題，已分見於以上四種意見之中，雖然並不是共同一致注意的事項，但我覺得在現在却有鄭重提出的價值。這幾項是：衛生、人事救卹、社會調查、新生活。衛生是用以增進國民健康，健全國民體格，達成民族積極的保衛的；我國對於衛生向來不注意，所以現在特別提出。人事和社會的調查，都是健全管的基礎，我們現在既把管字看成救養衛的中心，那末對於這兩項就不能不特別注意。至於救卹，不惟是總理在許多地方都會提到，而在抗戰時期，軍民一致英勇爲國犧牲的情勢下，尤有重要意義。最後關於新生活，這是完成總裁所說心理建設和倫理建設的初步，尤不可不在地方自治的實際中明白規定出來。

依據上面研究結果，我們可以把新縣制的實際歸納出來了，新縣制的實際應該包括以下各項：一、編查戶口，二、規定地價，三、健全機構，四、嚴整人事，五、整理財政，六、設立學校，七、訓練民衆，八、推行合作，九、辦理警衛，十、推廣農業，十一、修治水利，十二、發展工礦，十三、開闢交通，十四、推行衛生，十五、實施救卹，十六、社會調查，十七、厲行新生活。在這十七項中，規定地價是把土地測量包括在內的，推廣農業是把墾荒、造林、畜牧等包括在內的，訓練民衆則包括更廣泛，實行國民精神總動員，訓練人民行使四權，完畢國民義務，誓行革命主義等，都包括在內。

以上我們把新縣制的實際尋求出來了，進一步還應該要把這實際和管救養衛的最高原則聯貫起來。因爲這十七項工作，其實都管不出管救養衛範圍，按照各項工作的性質分開來看，那末調查戶口，健全機

構，嚴整人事，社會調查都是爲了要做到對人對事對物合理的管；設立學校，訓練民衆，厲行新生活都爲了做到普及的教；辦理警衛，推進衛生，是從消極積極兩方面加強民衆的衛；至於屬於養的更多了，所以規定地價，整理財產，推行合作，推廣農業，修治水利，發展工礦，開闢交通，實施救卹等等，無一不在求改善人民生活，發展充裕的養，也就是包括實業計劃，及經濟建設之一部或全部。

像上面的分析，也無非爲使這十七項實際工作，得整齊完備的向管教養衛四大方針進行。因爲管教養衛四個字本身是有連環性不可分開的，如管裏面的編查戶口，就是與衛的辦理警衛有關，養裏邊的整理財政，也就牽涉到管的範圍。我們明白了這個關聯性，便應該分別輕重緩急，因時因地因事因物找出幾項中心工作，身體力行去做。在上面列出的實際工作中，教育合作地籍和戶籍就是一切工作的基礎，如果這四項工作不先作好，其他各項不易着手；所以我們應該把教育合作，戶籍與地籍，視爲是新縣制中最重要的工作，而首先把他完成起來。我們辦地方自治的人，如能把握以上四點，便可左手執教育，右手執合作，兩足踏定地籍戶籍，邁步前進，無往不利。至於縣政計劃委員會，也是本着上述的理論與實際，制定各種法規方案，使各地當軸明白地方自治，可按步就班，以理事功，就是不明白地方自治的也可以眼看着法規，足向着計劃進行，而不致會歧路旁皇的無所適從了。

現在新縣制的實際這題目已經講完了，下一次講演兄弟準備新縣制綱要的說明及其實施，希望大家能就這題目先行加以研究。

（二十九年一月二十三、四日中央日報）

縣各級組織綱要釋論

樓桐孫

一、縣爲政治據點

二十八年九月十九日，國民政府公布縣各級組織綱要，都凡十節六十目。統觀全文，旨趣明確，體制謹嚴，洵爲建設三民主義國家之實際始基，而在抗戰建國之政治工作上，尤有重大之關係與久遠之意義焉。

三民主義政治，爲二十世紀最完美之民主政治。民主政治，主權在民，故國家全盤行政機構，應有極廣泛與極堅實之基層，以作人民自治治國之『政治據點』。

此國家之政治據點，在我國爲『縣』，是以總理在國民政府建國大綱中，早已確定『縣爲自治之單位』，而省不過『立於中央與縣之間，以收聯絡之效』而已。（建國大綱第十八款）無如十五年來，因種種事實關係，縣政之組織，既未克臻於健全；則自治之推行，自無從觀其功效。縣政與自治，終不過成爲學者與立法家研討之資，設計之案，論著之文，衆說紛紜，莫衷一是。但若干年來，一般學者及從事於實際政治之人士，對於我國現行行政機構，已有一共同之認識，此共同之認識點，即所謂『倒築寶塔』或『頭重腳輕』是也。

二、抗戰建國綱領中之縣

以『倒築寶塔』或『頭重腳輕』之機構，而欲求行政效率之增高，與夫政治基礎之鞏固，事實上斷不

可能，去春，中國國民黨臨時全國代表大會見及此，并於地方政治問題之嚴重與全民力量之急待發揚，乃於抗戰建國綱領重新決定『實行以縣為單位，改善並健全民衆之自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並為憲法實施之準備。』（第十三）並申明必須『改善各級政治機構，使之簡單化，合理化，並增高行政效率以適合戰時需要。』（第十四）

三、蔣委員長心目中之縣

由於抗戰軍事之進展：益使政治弱點暴露無遺。於是自民國十三年 總理頒布建國大綱以來，全國上下僅騰諸口舌或宣諸楮墨之『縣政』與『自治』兩大問題遂由理論之宣傳，形成實際之需要，而有迫不及待，急須加以適當解決之必要。此項解決方案，當然以去夏 蔣委員長關於『改進黨務與調整黨政關係』之演講發其端，而以此次國民政府所公布之『縣各級組織綱要』為主要之成果。故欲研究綱要，不能不追溯於 蔣委員長之演講，此兩文件，不獨為民國政治史重要之文獻，實且可視為促進抗戰建國必勝必成之唯一關鍵也！ 蔣委員長會云：『縣政機構的重心，在我們今後抗戰建國前途的進程中，這一級是最關重要的工作。旨哉斯言！縣政機構若非有澈底之改善而加以充實，則一切法令，皆至於縣而止，僅徵募債，勉能彌縫因應於上級功令之間，則縣長已稱能員。甚或假公濟私，損民利己，政府與人民截然分為兩橛，人民自覺『抗戰建國』，胥與本身無關，則安能望有自發之情緒，一致參加共同完成此空前艱巨之歷史的神聖使命？』

四、無法律狀態之縣

。此爲我國政治莫大之缺憾，無可諱言。「縣各級組織綱要」，即應抗戰建國大時代之需求，而謀所以補救此缺憾者也。茲就綱要內容，分爲左列各項以中論之。藉供國人研究之參考，想亦吾人所應有事也。

關於縣政府之現行法令，民國十八年六月五日公布之縣組織法及二十六年六月行政院公布之各縣分區設置暫行規程；關於區公所，鄉鎮公所及保甲者，爲現行縣組織法及各級自治單行法規與二十四年七月行營修正公布之修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例。法令名目，已屬繁多，且各法令之內容，又大都隨事增損，補苴罅漏，初無一貫之體系與明確之方針。况自抗戰軍興以來，縣組織法及依縣組織法而制定之法規，事實上已不適用，而縣自治法及依縣自治法所產生之法規，則並未公布。是吾人雖謂關係重大之縣政與自治，目前實無統一之法律可資準繩。亦不爲過。故吾人本文所論，與其拘泥於前此之法規條文，毋庸注重於現時之客觀事實。此又作者所應先行聲明者也。

五、縣爲「自治體」之再確定

參考建國大綱，本以「縣爲自治單位之單位」而「地方自治開始實行法」更劈頭即言「地方自治之範圍，當以一縣爲充分之區域。如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可爲一試辦區域。」廿三年二月中央政治會議通過之「改進地方自治原則」，亦「確定縣與市爲地方自治單位」。同年十月十六日立法院通過之「中華民國憲法草案」，更定明「縣爲地方自治單位」。(第一一五條)是「縣」在我國整個行政機構之中，應爲一「自治體」，理論上已毫無庸疑。

但依縣組織法第三條規定：「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治

事務。』是又明明以縣爲中央行政之下級機關而非以縣爲自治單位。於理本屬難通。此次縣各級組織綱要，對於此點極爲重視，而充分表示確有實行遺教，促進自治之決心。故特從新確定『縣爲地方自治單位』（第一目）；並於縣長之職權，定明以『辦理全縣自治事項』爲主，其受省政府之指揮，執行中央及省所委辦之事項時，則『應於公文紙上註明之』（第七目）以別於本職應辦之縣自治事項。縣長辦理中央及省所委託之事項，係代辦性質，其所需經費，『應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支』（第十九目）；依建國大綱：一縣『人民會受四權使用之訓練而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事……始成爲一完全自治之縣』（第八款）但此次綱要，仍有『縣參議會暫不選舉縣長之規定』（第十六目）此無他，蓋因人民四權使用之訓練，尙未訓行諳熟，又值抗戰時期，軍事第一，縣長民選，自不得不暫緩實施。以免操切債事也。

六、縣之分等

我國一縣之面積，小者二三百里，大者千餘里，以視先進國之自治單位，實嫌過於遼闊，使縣長有鞭長莫及之虞，將來根本辦法，自不妨將全國縣份，重行改置，務使饒瘠配合，大小適宜，以求此自治單位之全國各縣，大體上皆能有均衡之發展以充實國家之基層。惟在目前，祇能『依其現有之區域』而酌加補救。依綱要所定，補救之法，似有兩端：（一）加多縣等；（二）分區設署。

關於前者，縣之分爲三等，本爲十八年公布之縣組織法所定（第四條）。而其分等，又祇以『區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡』爲準。此於近年各地經濟，文化，交通之變遷情形，顯已多所不合。尤其自抗戰軍興以來，人口，富力及軍事上之重要性，皆與戰前變更甚劇，斷非三等分法所能歸納。

而區別之。例如浙江，因地區戰區，早已將全省七十五縣改爲三等六級，（計一等甲乙級各十三縣；二等甲級十五縣，乙級十六縣；三等甲級十一縣，乙級十縣）以適應事實環境之需要。（本年浙江之「民政廳施政報告」）今綱要第二目所定「縣按面積，人口，經濟，文化，交通等狀況，分爲六等至六等」，俾各省得依照實際情形酌行伸縮。不可謂非立法上一重要進步也。

七、區署問題之折衷辦法

對於區署問題，年來一般論者及若干省政當局，各有所執，爭辯甚多，有主保存並充實區署者，例如江西省政府是。有主廢止區署者。例如前湖南主席何芸樵氏，則爲堅持此說之一人。何氏以爲「地方行政機構，應絕對維持省縣兩級制，以符建國大綱之規定。在省區未縮小，縣區未整理之前，其有設置臨時機構之必要者，亦應定爲輔佐機關，不得於省縣兩級之外，新增級數。」（中央週刊一卷三十二期）大抵主張保存者，以縣境廣闊，設區藉啣資接爲主要之理由。而反對者則以行政機構，務宜簡單健全，以防龐虛冗大之弊。今綱要所定「縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制爲保甲；縣之面積過大者，有特殊情形者，得分設區署」（第四目）並定明以「區署爲縣政府輔助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務」（第二十五目）「區署設建設委員會，……爲區內鄉村建設之研究，設計，協助，建議之機關……」（第二十八目）是乃採取折衷之過渡辦法，以區署爲「等於縣政府的出張所，亦可以說介於縣與鄉鎮之間而司輔導工作之一級也」。（蔣委員長演講）區署存廢問題，至此告一段落。平心而論，以我國若干縣份區域之廣，人口之多，交通文化之未躋於發達，此種解決，誠不失爲因時因地之宜而有合於實際之重要，何也？自治大業，本未可一蹴而幾。況進一步言。將來「縣區之整理」；

殆勢有所難免。假若他日即以設區之縣，析為兩個以上之縣，亦與總理「聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域」之旨相符。祇須各縣自治，計在必成，「其志向當以實行民權民生兩主義為目的」。（地方自治開始實行法）則論者於此，又何必斤斤於「官治」「自治」之爭？「尤其鄉鎮公所一級，係特別創制，將官治融為全體，實是民主政權樹立之先導」。（蔣委員長演講）否人唯有期望此後區署之功用，確能發揚。輔助政府之精神，俾納人民自治於正軌，則吾國政治前途，庶乎有可計。

八、鄉鎮與保甲

依前面第五節所述，此次縣各級組織綱要，有一重要顯明之點，即遵照總理遺教，重新確立縣為第一完整之自治體是也。因此，則鄉鎮保甲，又皆為縣自治之階層，而保甲乃自治之基點，就自治機構之運用言，尤以鄉鎮為樞紐，假定一鄉（鎮）平均為十保，一保為十甲，一甲為十戶。（第二十九、四十五、五十三，各月）又假定一戶平均為五人。則一鄉或鎮之人口，平均為五千人。此其為數，已斐然可觀。（蔣委員長講：以估計為六千人至一萬人。）其與人口相關之地域，經濟，文化，交通等情形，亦皆可形成為縣以下之自治單位而樹立全國人民公共活動之無數中心。委員長會言：「但從前縣政府以下，即空洞無物，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯貫。」……「本來依着當前情形，如果能够增設鄉鎮公所之組織，按着民、財、教、建、保的行政系統配置人員，加以充實，一體相承，自是靈善盡美。」但今綱要三十二目規定，「鄉（鎮）公所設民政、警衛、經濟、文化四股，……須有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任……」本質上即為實現教養管衛一體相承之主張。其「在人口稠密地方，如一村或一街為自然單位，不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校，合作社及

倉儲等機關，推舉保長一人爲首席保長以總其成。」

(第四十六目)此又可視爲介於鄉(鎮)與保之間之小鄉(鎮)，體系分明，設計周密，亦爲此次綱要特點之一，前此成有謂「保甲以戶爲單位，自治以人爲單位，」對保甲制度每發爲懷疑之論者。殊不知納保甲於鄉鎮之中，祇爲名目上之更改，初與制度之本體無關。故綱要又定「保甲編制，原有名稱爲村、街、墟、場等者……應逐漸改稱爲保，以歸劃一。」(第五十六目)此亦邏輯上當然之結論也。

九、過去縣財政之枯竭

此外尚有一極重要之問題，即「縣財政」「鄉(鎮)財政」是矣。此問題關係民力與稅源，情形原極複雜。而以我國公共財政素未建立於正當軌道之上者爲尤甚。查民國二年，北政府有「國地稅法草案」之頒行，規定以正稅附加爲省稅。「地方稅」之有稅源，實自此始。迨國民政府成立，始於十七年有劃分國地收支之明令，所謂地方稅源大有變更。將向爲國家惟一稅源之田賦，劃歸地方，他如契稅，牙稅，當稅，屠宰稅，以及擬辦之營業稅等，均爲地方收入。稽諸現行法所定，地方收入，以田賦，契稅，營業稅，及牙稅，當稅，屠宰稅等較爲重要。但此所謂之「地方」係對中央而言。今既將實行以縣爲自治之單位而爲全盤行政機構之基層，則所謂地方稅源者，省與縣究應如何劃分，縣與鄉(鎮)又應如何支配？截至目前爲止，全國各縣紊亂腐敗之狀況，幾絕無財政可言！然而軍興以來，百廢待舉，無論前方後方，各縣支應之急且繁，直令巧婦——縣長無所措其手足。例如廣東欽縣，由財廳批准開徵之捐稅，現有五十四種之多，而未准免徵者，更不知有若干種！原夫區以下之經濟，未以自治戶口捐之收入撥充，但此項自治捐，因捐額及徵收辦法，皆不合國民經濟之狀況與社會組織之情形，故實際上絕難達到預期

之目的。即以浙江而論，已將此項自治戶捐廢除，另按田賦普通營業稅之標準，徵征自治經費。成，由省庫代為統支，固不失為比較簡明之辦法，然規定鄉鎮公所之經費，申等轄十五保以上者，每月至多不過五十八元，（廣東則甲種鄉僅有四十四元）以此而欲實行自治，真何異強迫民衆為無米之炊。

十、充實縣財政並統籌鄉鎮財政

依財政學者之主張：縣稅之劃定，應以充實，固定，公平，經濟等原則為根據。值茲縣財政未整理就緒，而鄉鎮下層基礎尚未健全之時，鄉鎮財政，萬萬不可獨立，應由縣根據法令之規定，將各鄉鎮之事業收入與支出分別編入縣預算，或由各鄉鎮編制分概算或單位概算，送縣審核，編入縣概算，以資劃一而便整理。財政評論第二卷第三期劉支藩君論我國之地方稅。今觀綱要第十八目所列之縣收入，第四十四目所定鄉（鎮）財政之收支，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由縣政府審核編入縣概算。無論就事實言，就理論言，皆不失為明智之解決。

又除縣政府經辦國家事務及省事務之經費，應由省庫支給外，一凡……收入不敷之縣由省庫酌量補助，人口稀少，土地尚未開闢之縣其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助，（第十九目）其應建設上之需要，經縣參議會之決議及省政府之核准者，並得依法募集縣公債。（第二十二目）此項補助金及募債之規決，如將來辦理妥善，自亦不失為充實縣政之良好方法也。

十一、確定縣長權責

近來我國縣長之不易為，早已為識者所共知，今綱要關於縣長之職權，既規定以「辦理全縣自治事

項」爲主，（第七目）而縣府組織，於民財建之外，又將設有軍事，地政，社會各科。是縣長之事，不爲不繁：縣長之任，不爲不重。此後中央及省對縣委辦之事，在可能範圍內，務宜特加審慎，儘量輕減，以免分縣長之心力而陷權責於混淆。關於此點，尙望中央將各項法令，及各省當局將省內單行法令分別加以調整裁併，以一事權，亦爲切要。

十二、進入於建國工作之過程

總之。縣在國家爲行政之基層，在人民爲自治之單位。我國幅員之廣，人口之衆，民智之低，果欲政治躋於清明，主義期其實現，則千頭萬緒，必須先從建國上確立縣以下各級之組織，然後從而訓練人才策進黨政，民權方可發達，民族方能復興。此次國府公布之縣各級組織綱要，其中雖尙有若干事項，如縣參議會之組織權及選舉方法，縣金庫之設置及會計稽核，自治職員之訓練，保甲戶口之編查等等，均有待於中央之從長規劃，分別頒行，但就大體言，確已爲由理論宣傳而進入於實際工作之重要過程！理論多因「抗戰」之需要而生，則工作應以爲「建國」之理想爲準。爰撰釋論與國人相商權焉。（中央日報）

新縣制的研究

趙海金

一、新縣制的產生

民國二十八年九月十九日國民政府公布縣各級組織綱要，並於同日開始施行。（綱要第五十九條）此綱要育爭於二十七年四月 總裁出席五屆四中全會發表之「改進黨務與調整黨政關係」，及手訂之「縣以下黨政機構關係草圖」，嗣經國防最高委員會設置之臨時地方自治討論會之詳細研究，擬具條文，經黨政訓練班各學員精密的討論，及 總裁之最後的修正，始成定案。可知還實在是集 總裁數十年來從事革命的心得，與夫一般政論家研究的結晶，及從政者經驗的積累而成。由此奠定基層政治制度，確立建設三民主義國家的基礎，而抗戰建國之必勝必成乃獲得强有力的保障，這在我國政治制度上，實具有劃時代的意義。

總理自序建國大綱云：「革命之目的，在實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。因之有軍政訓政憲政之規定，以期按部就班循序而進，藉求革命之完成。但革命節序雖經釐定，而着手方案未能早日確立，遂致本黨革命仍停滯在訓政的階段。而此次頒行的縣各級組織綱要乃所以謀加速訓政達成憲政，而為實現三民主義的實際有效方案。」

新縣制是社會關係的反映，其產生係由於經驗的累積與環境的需要；換言之，一個新制度之創立，在主觀方面係由於對舊制度的批判與吸收，在客觀方面係順應時代之變遷。新縣制的產生，非伊朝夕可

是依據三民主義之最高原則，針對當前環境，斟酌過去地方政制之得失而創立的。溯自民國十七年國府奠都南京後，即宣布訓政開始，關於地方自治工作，悉依「建國大綱」及「地方自治開始實行法」之規定推行之。十七年九月先後公布縣組織法及市組織法，並繼續制定與地方自治有關之法規章則，凡四十餘種。可是以其懸的過高，於民智未開之社會中殊難求其推行順利。而自二十一年起剿匪省份，以事實需要，首先改辦保甲，各省亦相繼仿行。於是地方政治，乃由不澈底的自治而回到以自衛為中心之自治。以上二制，各有其得失；自治制合於理想，但陳義過高；自衛制切於實情，但忽於理想。權衡利害斟酌得失，乃有容「保甲於自治」之新縣制的出現，庶幾於事實與理想能雙方兼顧。其次「抗戰建國齊頭並進」為我國既定之國策。惟欲求其必勝必成，厥在喚起全國民衆之政治自覺，培養其參與政治之能力，加強下層機構之細胞組織，發揮其健全的機動作用，使全國各省各縣乃至各鄉鎮各保甲，形成強固統一之整個集團，出其自身滋育發展完成抗戰建國之新生力量。於是乃有以「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」為其根本精神的新縣制之產生。

總之新縣制是加速完成憲政的實際有效方案，其產生一方由於對過去地方政制之批判與吸收，他方乃由於順應抗戰建國的環境。

二、新縣制的特質

如上所述的新縣制係以 總理遺教為依據，針對當前環境，並斟酌過去地方政制之利害得失而成的，它是三民主義地方政治制度的具體化，是最合行政原理的體制，茲本此以分析其特質如下：

第一新縣制為三民主義的地方政治制度，由此乃產生下列特質：

(1) 民族主義的地方政治制度。民族主義在求得中華民族之獨立解放，欲達到此目的，須增強整個民族的戰鬥力量，因此務使政治組織能配合軍事需要。新縣制乃本此立場，師管子「作內政以寄軍令」之意，以保甲為鄉鎮內之編制，以區鄉（鎮）保甲長兼任區鄉（鎮）保壯丁隊長，及甲壯丁班長，層層節制，使全國民衆在行政階層指揮之下，構成強固的組織，作為保障民族生存之新的長城。故政治制度，能與軍事相配合，為新縣制的第一個特色。

(2) 民權主義的地方政治制度。民權主義的要旨，在人民有權，政府有能。然欲人民能合理地運用其政權，則須於地方自治中訓練之，故地方自治實為實現民權主義的礎石。依本綱要規定，縣設參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲有戶長會議，並得舉行甲居民會議，如是一般人民，乃能於各級民意機關中培養其參政能力，提高其參政興趣，然後訓政工作，方不致落於空虛。況鄉鎮保甲長之大選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至遺害人民，為上級機關所不易覺察者，今後均得運用民主方法，以為補救。因鄉鎮保甲長等基幹人員，與人民最為接近，為免除此等人員假借政令肥己殃民，亦惟有採用民主監察制度較為有效，故各級民意機關之設置，以訓練人民實施自治，並利用民衆監督政治，為新縣制之第二個特色。

(3) 民生主義的地方政治制度。依縣各級組織綱要之規定，縣參議會議員，除各鄉鎮選舉一人外，並得酌加依法成立之職業團體代表（十五條）。故係兼採區域代表制，與職業代表制，足見其對國民經濟建設甚為重視。次之鄉鎮財政之維持，係側重在公共造產，實寓生產社會化於籌措經費之中，故縣參議會之兼採職業代表制，與鄉鎮財政之側重公共造產為新縣制的第三個特質。

(4) 以黨為重心的地方政治制度。政黨為政治制度的運用者，由是三民主義的地方政治，必然的

須以國民黨為重心，在第五屆四中全會，曾有一個各級黨政關係的決議，即在中央，政統於黨，在省政黨分立，在縣黨政打成一片，由是乃產生新縣制的第四個特質。即實現縣以下的各級黨政關係，澈底打成一片，其總裁在確定縣各級組織問題的講演中指示：「縣以下黨政關係草圖」之要點，在於黨的方面將區分部與鄉（鎮）組織配合，而於保甲之下分設小組，以便與行政層級相配合，並將黨員監察網直屬於縣黨部監察委員會以期周密。故新縣制實施後，黨乃發揮黨團的作用，運用各民衆團體，各級民意機關，及各行政機關，以實施三民主義的地方建設，達成革命的目的，故以黨為地方政治制度的重心，係新縣制的第四個特質。

第二新縣制之產生，一方係由於對舊制度之批判與吸收，一方係由於順應抗戰建國的環境，由是乃產生下列特質：

一、容保甲於自治。保甲制為我國所固有。其優點在於甲統戶，保統甲，以構成層層節制之體系，使克寄軍令於內政，而達自衛之目的，其缺點在使人民完全處於被動地位。自治制為近代民主政治之產物，其優點在於集地方人士之力，以從事建設，同時培養人民參政之能力與興趣，奠定全民政治之基礎；然如民衆組織未臻健全，民衆智識未臻發達時欲純粹推行自治制，則將因人民之不能，或不欲運用自治權使地方政務，流於廢弛，乃其缺點。而新縣制乃確定鄉鎮為自治單位，同時以保甲為鄉鎮內之編制，實施容保甲於自治，故兼具以上二制之優點，而無其缺點，此新縣制之第五個特色也。

二、三位一體制之採行。依縣各級組織綱要之規定，鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊長，保長，保國民學校校長，保壯丁隊長，各暫以一人兼任之，（三四條、四九條）於是政教軍三者乃統於一人，就是所謂三位一體制。其優點如下：（一）集中事權，使克迅速事功。（二）

政治，軍事，教育，三者能更加發揮相成相助之功效，（三）節省辦公費，以減輕民衆負擔。此制初行於廣西，效驗甚著，用特採納之，故三位一體制之採行，爲新縣制的第六個特色。

三、基層組織之健全 過去我國各級政治機構，頭重腳輕，形成一倒置之金字塔，致一切法良意美的規章制度，多流於具文，中央令省，省令縣，縣令區，區令聯保或鄉鎮，聯保令保甲（或村衛）於是「一切乃總彙於一人少事繁」之聯保處，（鄉鎮公所）及新薄能低之保長（或村衛長）身上結果百廢俱興，一事不成，整個政治機構，乃形成半身麻痺之狀態。新縣制乃充實鄉鎮保之組織，充裕其財政，增加其人員，鄉鎮公所除鄉鎮長外；設副鄉（鎮）長一人至二人，民政、警衛、經濟、文化、各股主任各一人，幹事若干人，並設鄉政會議，鄉鎮民代表會，以輔監督之。保辦公處除保長副保長各一人外；設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化各事務，由副保長及國民學校分別担任之。基層政治組織，由是臻於健全，一切政令乃得順利推行，抗戰建國之基礎，於是鞏固，此爲新縣制之第七個特質。

四、規定之富於彈性 過去各項有關地方政治之法規，失之過於硬性，結果有削足適履之憾，而縣各級組織綱要之規定，乃富於彈性，以矯正此弊。如鄉鎮保甲之編制，以十進爲原則，規定不得少於六戶六甲六保，多於十五戶，十五甲，十五保，使克順應環境，因地制宜，不致陷於機械的劃分。縣政府設民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會各科，設科之多寡，及其職掌之分配，由各省省政府依縣之等次，及實際需要，擬訂報內政部備查，故縣府之組織，得因時，因地，因事而伸縮，使人與事得相配合。區之劃分，以十五鄉（鎮）至三十鄉鎮爲原則，區署除區長一人外，設指導員二人至五人，分掌民政，財政，建設，教育，軍事等事項，故區之劃分，及區署人員之設置，均富有伸縮性，要之綱要之規定，極富彈性，於統一法制之中，寓有因應環境而伸縮之餘地，此爲新縣制的第八個特質。

總之新縣制爲三民主義的地方政制，由是產生下列特質：(1)政治組織能適合戰鬥條件，(2)獨立各級民意機關，以推行地方自治，(3)縣參議會兼採職業代表制，鄉鎮財政側重公共造產。新縣制係順應當前環境，綜合過去地方政制之優點而成，由是產生下列特色：(1)容保甲於自治，(2)三位一體制採行，(3)基層組織之健全，(4)規定之富於彈性。

三、新縣制的檢討

新縣制的特質既如上述，茲更提出其中值得商榷的問題，以就商於我同志同胞：

一、副縣長之設置 依綱要第七條第一項之規定，縣長之職權，(1)受省政府之監督，辦理全縣自治事項，(2)受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項，故縣長一職，不特係一個自治單位之神經首腦部，且係中央及省之官治行政的下部軀幹，職責繁重，事務繁忙，即就實際情形言之，則目前一般縣長，率多簿書執掌，日無暇晷，不克遍訪民情，從容策劃，吾人衡情度勢，實覺有設置副縣長之必要，其辦法如下：(1)副縣長由縣國民兵團副團長兼任，酌給輿馬費不另支薪，(2)副縣長襄助縣長辦理官治行政，此類公文書須由其副署，其實益如下：(1)副縣長爲縣長分勞分工，使縣長能有精心規劃地方建設事項之餘暇，(2)軍政二者，水乳交融，真正打成一片，(3)副縣長位次於縣長，高於縣府科祕，故於縣長因事離職時，副縣長代行一切，指揮全局，自較同屬縣長幕僚之科祕，代行縣長職權爲佳。

二、鄉鎮中心小學及保國民學校校長之專任問題，依綱要之規定，鄉鎮長，鄉鎮中心小學校長，及鄉鎮壯丁隊長與保長，保國民學校校長，保壯丁隊長，各暫以一人兼任，在經濟，教育，發達之區，鄉

鎮中心學校，保國民學校校長，均以專任爲原則。推其所以設此專任之規定者，在以經濟，教育，發達之區，經費充足，有設專任校長之財力，同時教務紛繁，非專任責成不爲功，故有另設校長之必要。惟依愚見，則不若仍由鄉鎮保長兼任，而另設有給職之副校長協助之。其實益如下：（1）貫徹三位一體之本旨，以發揮其優點，（2）鄉鎮保長兼任校長，乃成爲人民之老師，所謂「作之君，作之師」者是，結果得利用人民尊師重道之心理，以利政務之推行，（3）政教合一，使一方得以政治力量發展教育，他十得以教育力量推進政治，（4）有副校長之協助，鄉鎮保長並無兼顧不暇之虞。

三、首席保長之商榷 各級組織綱要第四十六條規定：在人口稠密地方，如一村或一街，爲自然單位，不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校，合作社，及倉儲等機關，推舉保長一人，爲首席保甲，以總其成，此種顧全自然單位，以聯合數保辦理地方事業，固爲計之得者，然首席保甲，由各保長推定一人担任，竊恐無形中於鄉鎮與保之間，又增一級，轉貽機動不靈之弊。過去保長，聯合辦公處之設，亦明定由保長互推一人爲主任，（見剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第三十一條第二項）其後積漸而形成聯保主任之制，利弊雖屬參半，然究失立法之本意。吾人愆前愆後，認爲首席保長宜由各保長輪流充任。如是：一可使保長辦理自治事務之機會均等，二可使各保長互相比較，互相競爭，而收磨礪砥礪之效，三可使一般人明瞭首席保長，並非保與鄉鎮間之一級。

四、縣公民資格之取得 綱要第六條規定，取得縣公民資格之積極條件爲中華民國人民，在縣區域內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者。依愚見尙須添「宣誓奉行三民主義」一項之規定，蓋 總理所倡之民權爲革命民權，故唯奉行革命主義者，始克享受政權，必如是才能望革命的完成，否則將與不良分子以活動之機會，本黨革命將受其阻礙，故吾人認爲取得縣公民之積極資格除居住

或住所，及年齡之條件外，尙須曾經宣誓奉行三民主義者。

四、新縣制的實施

新縣制之特質既明，而新縣制中值得商榷之問題，亦經提出。茲更討論新縣制之實施問題：

新縣制爲三民主義的地方政制，其重心係在黨，故下級黨部之充實爲新縣制前途之所繫，孟子曰：「徒善不足以為政，徒法不能以自行」。故新縣政實乎有新人推行之。再財政爲庶政之母，故經費問題之求得合理的解決，爲新縣制成功之重要條件。「政治」之真諦爲「管理衆人之事」，人員，制度，經費，僅爲推行政治之要素，其效能之發揮，乃在事業之建設，故建設計劃之確定，乃刻不容緩，以上諸端，爲實施新縣制時之重要問題，願臚陳管見，以求正於國人。

(一)鞏固新縣制重心 新縣制之重心在黨，欲新縣制能真正成爲建設三民主義國家之礎石，必須先健全下級黨部。目前各地黨務工作固日就開展，然仍有美中不足之處：(1)區分部未能普遍成立，即屬成立亦多未克盡促進黨務之能事；(2)所吸收之黨員側重智識份子，而未能大量吸收農工大衆；(3)黨員未能深入民間，以進行組訓工作。今後吾人爲樹立更堅固之黨基於羣衆之中，以鞏固新縣制之重心起見，必須從下列諸點着手：(1)全國各鄉鎮普設區分部，積極推進吸收黨員訓練黨員之工作；(2)吸收黨員不應以智識程度爲取舍之標準，而應以具有革命之決心與熱情爲主要條件，以便羅致農工大衆；(3)黨員須效先烈靡頂放踵，犧牲自我之靈忠，本總裁苦幹實幹力行篤行之垂訓，深入民間，宣傳主義組訓民衆，以培植黨基，要之健全下級黨部，以鞏固地方政制之重心，乃爲實施新縣制時切之圖，以上所舉數端，乃其舉舉大者，幸國人共起圖之。

(二) 解決人材問題。調整組織，不過是一種制度的改進，改進後的制度，能不能得到預期的效果，須視得人與否，中庸上說：「爲政在人」，「其人存則其政舉，其人亡則其政息」實含有至理。然在目前之中國，欲「政得其人」，必須做到下列各點：(1) 確立人事制度，從前曾文正公幕下所以人材輩出，係得力於他的，「廣收慎用，勤教嚴繩」的用人政策。由是可知要達「人當其事」的目的，非建立優良的人事制度不可，所謂人事制度，不外乎(1) 甄選(2) 訓練(3) 實習(4) 任用(5) 考核(6) 獎懲等六大過程，在此我渴望中央及各省能定出一套合理的辦法，以便能解決實施新縣制時的人材問題。(二) 釐定合理的俸給制，我國近年來的大患，就是人才分配的失調，在中央與省有人滿之患，在縣及縣以下各階層，則苦於無適當人才，以資推行政令。推考所以致此之原因，實在俸給制之不合理，目前各級公務員薪給之多寡，乃以地位之高低爲斷，而忽略工作之繁簡，責任之輕重，同時各級公務員之待遇，亦相差過鉅，不合同工同酬之原則，厚此薄彼，於是一般人多向上級政府奔競，下級政府乃有得人難之嘆！同時因待遇之不平，基層工作人員輒生怨望，不能悉心從公，故欲使「人才往下」俾新縣制之實施能得其人，除確立人事制度以網羅人才外，尚須釐定合理的俸給制。其要點如下：(1) 俸給之規定須合乎同工同酬之原則，(2) 各級公務員待遇之差額宜小。蓋我國國民經濟正在艱苦建設之過程中，人事費宜力求撙節，欲使公務員均得豐富之收入。實憂乎其難。且在民間疾苦未盡解除之今日，爲人民公僕之公務人員，自不宜使其獨享安樂。在此情況下，惟有本以上三原則以釐定公務員俸給，庶上下同甘共苦，根除怨望，踴躍從事，共赴事功。如是人才之分配，乃能得其當，近年廣西建設，所以能突飛猛晉，就是因有這種合理的俸給制之故，蘇聯五年計劃之所以能推行順利，就是因爲他們公務員和人民都具有楊腹從公的精神，目前作者除望政府本以上三原則釐定公務員俸給外，同時望我國

人能恪遵「人生以服務爲目的，不以奪取爲目的」的遺訓，以從事建設，則必定能縮短抗戰建國的過程。

(三) 解決財政問題 新縣制對縣財政已有適當之解決，即除確定縣之收入外；復規定：(1) 縣政府經辦國家事務，及省事務之經費，應由國省庫支給，(十九條第一項) (2) 收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少，土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外；不足之數由國庫補助；(十九條第二項) (3) 其應建設上之需要，經縣參議會之決議，及省政府之核准者，並得依法募集縣公債，(第二十項) 此項補助金及募債之辦法，如辦理妥善，則縣財政不難得適當之解決。而鄉鎮財政，則係遜 總裁「經費的來源，自應注重人民的公共遺產，不應再多仰給於捐稅」之指示，側重公共遺產，(見確定縣各級組織問題)，至遺產辦法之原則，當不外乎運用壯丁隊之集體力量，以實施勞動服務，建設地方產業，其詳細辦法，尙待政府之制頒，作者認爲公共遺產，所以促生產社會化，與科學化，實寓確立民生主義之經濟建設於增加財政收入之中，望親民之地方行政官吏，於此制實行時，能以身作則，胼手胝足，躬與其事，庶收上行下效之功， 總理說「雙手萬能」這句話，實在值得我們低回思之。

(四) 確立建設計劃 組織，經費，人才三者爲政治的要素，其目的乃在與辦衆人之事，以增進其幸福。然欲興辦事業，則費乎有計劃，語曰：「凡事豫則立，不豫則廢」。故管教養衛諸事的推進，須有一個預定的步驟與計劃，由是作者認爲於新縣制實施時應責令各級政府擬具一定期間之建設計劃，交由民意機關審議，呈請上級政府核准施行，各級民意機關應時時監督政府，促其切實執行預定計劃，上級政府亦以下級政府能否貫徹其計劃爲考績之準繩，「陳言授事，專事責成」，如是上級政府始能盡監督下級之能事，再將來各級行政首長由民選時，則須規定候選人必提出建設計劃，選民即憑此以定取舍。

。依愚見以提貢獻設計劃之方法，從事競避，非獨最為合理，而且實為三民主義政治制度下的必然的產物，因為依憲法草案之規定，中華民國為三民主義共和國，（考諸總理遺教必須作如是之規定）因此非獨訓政時期，為以黨治國；即於憲政時期亦以奉行三民主義之國民黨為核心。是時既仍為一黨政治，則以政黨為分野之競選制當不能適用。故惟有運用此種「計劃競選」制，始克使賢者在位。要之實行新縣制時，縣長及鄉鎮長應詳定設計劃，交由民意機關審議，呈請上級核准施行。而於縣長及鄉鎮長呈選時，乃須由候選人提供設計劃，以為取舍之標準。

五、結語

綜以上觀吾人可得下面的結論：

（1）新縣制係根據三民主義針對當前環境，綜合過去地方政制的優點而產生，並且係集總裁革命的心得，學者研究的結晶，及實際行政者的經驗而成，由此奠定建設三民主義國家的基礎，而抗戰建國之必勝必成獲得更為力之保障，故其實施，實含有劃時代的意義。

（2）新縣制為三民主義的地方政制，由是產生下列特質：（一）「寄軍令於內政」使政治組織與戰鬥條件相配合，（二）設立各級民意機關實施自治，以奠定全民政治之基礎，（三）縣參議會並採職業代表制，藉以促進經濟建設，鄉鎮財政重側公共造產，寓生產社會化於增加政府收入之中。同時新縣制又為針對當前環境，綜合過去地方政制之優點而產生的，由是乃有下列特質：（1）三位一體制之採行，（2）容保甲於自治，（3）基層政治機構之健全，（4）規定之富於彈性。

（3）縣各級組織綱要中尚有下列諸點，似有增修之必要：（一）縣設副縣長，由國民兵團副團長

兼任，協助縣長辦理中央及省委辦事項，以分縣長之勞，並貫徹軍政合一之旨；（二）縣公民之積極資格須增加「經宣誓奉行三民主義」之限制，以貫徹總理所倡之革命民權說；（三）鄉鎮中心小學校校長，保國民學校校長，由鄉鎮保長兼任，於經濟、教育、發達之區域，則增設副校長以協助之，藉獲三位一體制之效益；（四）番席保長宜以保長輪流担任，以防增加鄉鎮與保間之行政階層。

（4）新縣制實施時對下列諸問題應求得適當解決；（一）鞏固新縣制的重心，即健全下級黨部，其着手點：甲、普設並充實區分部，乙、吸收新黨員應以具有革命決心與熱情為條件，以便於農工大衆之加入，丙、黨員深入民間進行宣傳組訓工作，以固黨基；（二）確立優良的人事制度，使「能者在職」並在同工同酬，待遇公平的原則下釐定一合理的俸給制，使人才之分配能得其當；（三）親民之地方行政長官，須以身作則，提倡公共造產，以謀地方收入之增加，並促生產之社會化；（四）責令縣長及鄉鎮長擬具一定期間之建設計劃交民意機關審議，呈經上級核准施行，上級政府乃憑下級機關的建設計劃，務宜全力督導進行，求其貫徹。縣長鄉鎮長民選時，更須規定候選人必提出建設計劃，以決抉擇，以上數端，如能切實作到，則新縣制之實施，必能收預期之效。

吾人須知縣為政治的據點，新縣制之實施，所以鞏固此據點，而為建設三民主義國的始基。總裁於此曾諄諄昭示國人：「丁茲大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾黨同志，及全國同胞，本此方案，抱定決心，普遍推行，其有困難問題，亦必須於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧，畏難苟安，則我國基依政治的基礎，方可奠定，而建國大業，也就得所依層據了」，願國人恪遵此訓示，苦幹，實幹，篤行，力行，以推進新縣制，藉資保障抗戰建國之必勝必成。

（中央週刊二卷三五期）

新縣制與地方自治

周鍾嶽

「縣爲自治之單位」，此爲總理遺教所昭示。又云「今假定民權以縣爲單位，吾國今不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣，三千縣之民權，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立，建屋不能猝就，建國亦然，當有極堅毅之精神，而以極忍耐之力量行之，竭五十年之力，爲民國築此三千之石礎，必可有成」。故縣政建設，爲建設三民主義國家之政治社會的始基。過去地方行政制度，忽視下層基礎，致有頭重腳輕之弊，自治之工作難行，訓政之成效未著。總裁有見於此，在二十七年四月八日五屆四中全會開會時，乃有「改進黨務與調整黨政關係」之演講。旋即本此演講，制定「縣各級組織綱要」。現已由國民政府明令頒布施行。此在改革地方行政，完成自治，實施憲政各方面，均有重大之關係與深遠之意義。茲當新舊制度遞嬗之時，謹就過去推行自治情形，及本綱要之特點，與夫今後自治工作之動向，分別予以檢討，以爲推行新政之參考焉。

一、過去自治工作之回顧

自民國十七年奠都南京，宣布訓政開始後，關於地方自治工作，悉依「建國大綱」，及「地方自治開始實行法」之規定推行之。十七年九月先後公布縣組織法及市組織法，並繼續制定與地方自治有關之法規章則，凡四十餘種，悉由內政部督促施行。第三屆中央執行委員會第二次全體會議議決，在民國二十三年以前完成縣自治，內政部遵令制定「訓政時期完成縣自治實施方案」內政部主管事務分年進行程序

表」，督促各省市依照辦理。其要點爲：進行程序分爲六期，自民國十八年份起至二十三年份止，每年爲一期。其實施事務，分爲十大綱領：一、釐定自治系統。二、儲備自治人材。三、確定自治經費。四、肅清盜匪。五、整頓警政。六、調查戶口。七、完成縣市組織。八、訓練人民。九、初期清丈土地，十、舉辦救濟事業。此外在規劃進行方面，十七年十二月內政部召集之第一期民政會議，二十年一月召集之第一次全國內政會議，及二十一年十二月召集之第二次全國內政會議，對於縣組織之完成及自治工作之推進，均有詳細討論及具體辦法。二十二年十月間，內政部以各省市辦理自治，頗感困難，如市以下區坊閭鄰之組織，經費之支配，自治人員之任用，市參議會之籌設，重要事業之推進，以及各縣地方自治之進行，均待籌商辦法，以資改進，曾電山東、河北、浙江、江蘇等省，北平、南京、青島等市，着派負責人員來部，報告實際狀況，及進行程度，爲之擬訂各該省市之單行地方自治改進辦法大綱。更就未經派員來部之各省市咨報辦理情形，及同一困難所在，爲之另行擬定「各省縣市地方自治改進辦法大綱」，以輔導各省市自治工作之進行。至二十三年三月間，內政部以當時通行之各種地方自治法規，與各省市實際情形，未能適合，乃檢查推行困難癥結之所在，並斟酌實際環境之需要，擬訂「改進地方自治原則」。此項原則，定爲一切自治法規之最高原則，對於原有制度，改革頗多。語其要點，爲減少自治組織之層級，確定縣爲一級，鄉鎮村爲一級，係兩級制，市爲一級，係採用一級制，但市以下如有鄉鎮村者，得爲一級。地方自治之進行，分爲扶植時期，自治完成時期，每省至少應設置縣政建設，實驗區一處，或分區設置實驗若干處，統一政教養衛各種組織與事業，以爲研究及實驗之中心，而期達到政治社會化，行政科學化之目的。惟自二十一年起，剿匪省份，以事實需要，首先改辦保甲，各省亦相繼仿行，於是各省市之推行自治者遂逐漸減少。內政部以爲保甲時代所要求，自治乃百

年之大計，二者應相輔而行，未可偏廢，故主將保甲容納於自治之中，明定保甲爲自治之基本組織，以確立地方自治制度。此猶就釐定法規調整辦法方面以言之也。

至於各省市過去自治推行之實際情形，亦可略述其大要。自十七年中央通令各省籌辦地方自治後，除四川新疆極少數省份，因情形特殊，無從辦理者外，其餘各省，均先後舉辦，惟因各地情形不同，致推行之程度，亦互有差異，就自治區域言，縣以下之自治區，除少數邊遠省份外，大都已經確定，鄉鎮劃分完竣者，已佔多數，閭鄰編制，完成者亦復不少。就自治組織言，依法於劃分區域完成後，即應委任區長以組織區公所，次爲鄉鎮坊公所之籌設，以及閭鄰長之選舉，惟各省市對於自治組織之進行，因環境之不同，遂致遲速不一。大抵區公所鄉鎮公所，各省多已成立，惟普遍與否，則頗不一致。自「改進地方自治原則」通行後，因自治系統改爲二級，於是進行方式，各不相同，或將區坊公所取銷，成將區改爲縣市行政輔佐機關，或則仍維原狀，體系至爲紛歧。就自治訓練言，各省對於自治人員之訓練，大抵以限於經濟，不能同時舉行，又因區公所組織最早，故多先行舉辦區長訓練所，以應事實之需要。當時各縣市之區長，多爲曾受訓練及格之人員。此外對於公民訓練，亦有着手進行者。就自治經費言，是時正當軍事之後，各地元氣未復，財政困難，籌款不易。繼而匪亂相乘，災荒迭見，其能籌撥充裕款項，充作自治經費者，實爲少數。然各省市仍能於財政拮据之中，勉籌經費，或就省稅附加，或係就地自籌，但因政府鑒於人民之不勝負担，於是地方自治之進行，乃不得不允予稍爲延緩。蓋自二十一年以還，因種種事實關係，各省自治已逐漸停辦。抗戰以來，縣組織法及依縣組織法而制定之法規，事實上已不適用，而縣自治法及依縣自治所產生之法規，又未公布，以致縣政與自治，均無統一之法令，可資依據。此各省市過去推行自治之大概情形也。

根據以往經驗，尋求過去縣政建設之未能開展，自治工作之無多成效，要不外乎下列各種原因：一、爲民智未開，人民對於政治，不能發生興趣。二、爲經費困難，工作不能推動。三、爲組織鬆懈，不能運用穩活，發揮力量。四、爲黨政失調，不能通力合作，相互爲用。五、爲社會秩序不寧，妨礙工作進行。六、爲時間迫切，不能按程遞進。訓政六年計劃之不能實現，蓋非偶然也。今於抗戰建國工作加速進展之過程中，頒行「縣各級組織綱要」，使地方行政轉入於新階段，吾人於此，不能不探討其內容，以闡明其要義焉。

二、新縣制之特點

縣各級組織綱要之產生，爲總裁講演及各方意見與經驗所集結之成果，在近年政制改革上，實爲一重大收穫，大而對於整個民族整個國家，小而對於每一村落每一國民，均直接間接有密切之關係。茲試就其特點，分別言之。

一、縣以下行政機構之改善。從前縣政府以下，組織未周，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯貫，本綱要以縣爲自治單位，鄉村爲民衆集合中心，針對當前地方需要情形，擴張政治下層機構，振發民衆自覺自動精神。以保甲爲鄉鎮之構成份子，與鄉鎮同爲縣自治之階層。鄉鎮公所一級，將官治民治融爲一體，以爲縣政機構之重心，民主政治樹立之先導，尤爲特別創制，而其主要目的，則在矯正過去地方行政機構「頭輕腳重」之弊，使其自上而下，逐節健全，脈絡貫通，運用靈活，行政力量能透澈於民衆之基層。

二、黨政關係之調整。過去黨部僅集中人才於中央及省兩級，對於縣區及鄉鎮，均不注意，以致地

方自治停滯不進，建設事業不能確立基礎，故總裁在其演講及黨政關係圖中，明白規定黨政雙方應盡之職責，在管教養衛共同事業範圍之內，政府負執行之責，黨部負宣傳倡導促進之責，不唯各不相犯，而且通力合作，互相為用，使政府與黨部打成一片，將黨的力量融納於地方上各種政治及社會機構之中，並由政府依據法令運用此等機構至發揮其力量。

三、各級議事機關之設置。依本綱要規定，縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表，保設保民大會，甲設戶長會議，並得舉行甲居民會議。又為增進國民經濟及發展地方事業起見，特於縣參議會規定得酌加依法成立之職業團體代表，以使區域觀念與職業利益二者得有調劑。蓋民權行使，須於實際中加以練習，以引發其參政之志趣，並養成其管理政治之能力，然後訓政工作，方不致落於空虛。况鄉鎮保甲長人選，產生困難，或產生後而不能盡忠職守，甚至貽害人民，為上級機關所不易覺察，今後均得運用民主方法，以為補救，因鄉鎮保甲長等基幹人員，與人民最為接近，為免除此等人員，假借政令肥己殃民，亦惟有採用民主監察制度，較為有效。

四、管教養衛之合一辦法，過去地方行政，分門別戶，各自為政，非互相衝突，即彼此摩擦，利未見而弊已叢生。本綱要規定：鄉鎮長，鄉鎮中心學校校長，及鄉鎮壯丁隊隊長，暫以一人兼任之。保長，保國民學校校長，保壯丁隊隊長，暫以一人兼任之。並規定各級組織範圍確定以後，所有教育、衛生、合作、警察等區域，均應力求合一，以期管教養衛各項工作，能以統籌兼顧，共同發展。

其他若縣之分等之加多，區署性質之確定，鄉鎮財政之統籌，縣長權責之劃分，倉庫制度之引用，均為對於縣政制度之重大改進，而有助於縣政工作之推行也。世之論政者，或有以為新縣制施行之最大困難，在於財政與人才二者，就人才言，自縣政府佐治人員以至區署鄉鎮公所保辦公處等各級所需人員

，爲數至多，如依照規定任用，則難得此多數曾經訓練成資格符合之人，如降格以求，則在工作方面，恐難得其成效，甚至足以敗事。就財政言，常此抗戰之時，中央當無此大宗款項，以爲補助，地方亦財力薄弱，不能加重負擔，若再強行攤派，則恐弊陋發生，民不堪命。實則每一事業之開始，每一新政之推行，莫不有其困難之所在，君畏難苟安，則天下事鮮有能成就者。故總裁在其手訂之「確定縣各級組織問題」之「說明」中有言曰：「最後有特別提出者，本方案之制定，已經過多之討論與研究。今後全國縣各級地方組織，應即以此爲根據。惟有治法，仍賴有治人。丁茲大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾黨同志及全國同胞，本此方案，抱定決心，普遍推行。其有困難問題，亦必須於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧，畏難苟安，則我國基層政治之基礎，方可奠定，而建國大業，亦得有所依據」。況綱要中一切規定，均富有彈性，例如縣之等級可分爲三等至六等，區鄉保甲之劃分及各級組織辦事人員之多寡，均可因地因時，酌爲伸縮。又如經濟教育發達之區域，鄉鎮中心學校及國民學校實行校長專任制。在經費不充裕區域，鄉鎮公所之各股得酌量合併或僅設幹事，保辦公處得僅設幹事一人。依此彈性規定，是人才及財政上之困難，均不足以妨害本綱要之施行。

抑有言者，在今日抗戰建國之緊要關頭，因事實上之需要，已不能待人才經費問題解決之後，然後始從事縣政改革，反之，惟如有總裁所云：「其有困難問題，亦必須於實行中求其解決」。本綱要對於縣財政及鄉鎮財政之規定，苟能切實執行，未嘗不可減少地方財政之困難。蓋現時地方財政，流弊滋多，侵蝕中飽，所在難免，倘能澈底整理，定可增加收入。萬一不足，再增加人民負擔，祇須能涓滴歸公，取之於民，用之於民，當亦不致發生怨言。以言人才，一面運用甄選制度，選據地方上優秀份子，一面從事於基本教育及短期之訓練，同時更有從縣參議會，鄉鎮民代表會，保民大會等實際政治生活中

所鍛鍊出之人才，則人才困難問題，亦可逐漸解決，故經費人才問題，不足為實施新縣制之障礙，而新縣制實施之後，人才與經費問題，反易於解決焉。復次，新縣制施行後，地方自治工作，亦必因之而展開，其有助於抗戰建國及本黨主義之實現者，更非淺鮮，請再申言之：

三、今後自治工作之動向

縣各級組織綱要，為地方行政制度之體系，同時亦為地方自治制度之體系。在組織方面，過去制度上「頭重腳輕」「上粗下細」之弊病，已根本加以改造，成為一寶塔式之機體，此自治機構之大異於過去者，由於縱的方面，自治機構之改造，及橫的方面，政府黨部與民衆三者之密切合作，推動自治之力量，亦較過去為強大。以前黨部、民衆、政府各自孤立，不相聯繫，黨與政府脫節，政府又與民衆脫節，今則黨政關係重新調整，對於管教養衛一切設施，必須集合黨政雙方及民衆自身之力量以共同推動。在人民方面，促其自覺自動，使人民力量從自治之基層發出，成為由下而上由散而合之發揮，在政府系統內，各縣政府及區鄉鎮方面，則由中央訓練各種合格人員派往各地輔助指導，一面貫徹政府方針，一面輔助地方上原有人力才力之不足，成為由上而下逐級連貫之督率與推進。在黨部方面，則應將黨的力量同時貫徹於政府及人民之事業中間，使其密切連接以達到完善之效果。由於三者力量之配合，地方事業之發展，當可日進無疆。至在自治工作方面，其最重要之目標，當在於下列三者：一、全國民衆須均有極熱烈之國家民族意識及充分之能力，二、全國民衆須均有極嚴肅之組織與訓練，三、農工生產事業及地方建設，須均有極迅速之進展。此為當前抗戰建國最迫切之要求，而為自治工作之必須竭全力以赴者。此外應行舉辦之事，若編查戶口，規定地價，開墾荒地，實行造產，整理財政，開闢交通，設立學

新縣制與憲政

李宗黃

我國憲政運動，自始即由本黨倡導，所以它是和本黨的革命活動，同時開始的。在同盟會時代，即有一「制定中華民國憲法人人共守」之主張，民國七年本黨曾經發動護法之師，二十一年第四屆三中全會議決憲法草案，二十五年正式公佈，並定同年十一月，召開國民大會決定憲法而頒佈之，旋因日寇侵略，竟告停頓。自去年國民參政會通過「召集國民大會實施憲政案」，接着六中全會又通過定期召集國民大會案以來，全國各地，又普遍的展開了關於憲政問題的討論，這種關心政治的現象，證明我國的進步，可以說是很好的，但在這許多的討論中，我們發現一個很大缺點，就是大家所注意的一直是憲法內容，民主的程度，國民大會代表的產生與職權等上層問題，而對於憲政的基礎在那里？如何充實憲政的基礎等重要問題，則很少提及，這種情形，即使不被認為舍本逐末，至少也可以說是不能完全抓住憲政問題的中心的。在這新縣制開始實行的今日，拋開空洞高遠的理論，站在實際的立場上，把憲政問題加以檢討，指出新縣制在憲政中的重要性，這件事是非常必要的。

大家熱心討論憲政，卻抓不到憲政真正中心，這原故在什麼地方呢？我覺得主要的是由於一般人對於總理遺教和中央所執行的整個建國政策，認識不夠了解不夠，也就是對於軍政訓政憲政三個時期的確實意義，鬧不清楚。大家研究這三個時期的程序時候，太把它們孤立化了。只看出它們的差異，看不出它們的一致，只看出它們的分立，看不出它們的聯繫。因而對字面的含義，發出不少爭論，而在訓政憲政的銜接時期，究竟應如何從工作上把歷史更向前推進一步，却茫無所知，這就是缺點發生之所在。

我們應該知道，所謂軍政訓政憲政三時期，意義上雖有區別，而其目的則是同一的，就是實現三民主義。試看建國大綱的規定。就可明白，建國大綱中有三項條文，是對軍政訓政憲政三時期作總括規定的，其原文如下：

「在軍政時期，一切制度悉隸於軍政之下，政府一面用兵力掃除國內之障礙，一面宣傳主義以開化全國之人心，而促進國家之統一。」（第六條）

「在訓政時期，政府當派曾經考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣警衛辦理完善，四境縱橫之道路修築成功；而其人民曾經受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律始成爲完全自治之縣。」（第八條）

「全國有過半數省份達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會決定憲法而頒布之。」（第二十三條）

由上面三條內容看，可知軍政時期的任務是宣傳主義開化全國人心，訓政時期的任務是訓練人民使用四權，誓行革命主義，等這兩項工作大部份完成，就是全國人民都已堅決奉行三民主義了，才能進入憲政時期，開國民大會，決定憲法。這時的憲政，當然還是三民主義的憲政，和英美的一般民主政治是不同的。我們認識軍政訓政憲政三時期的含義就要認識這三個時期性質上的同一性，不可單從其程度差別上着眼。社會的發展是一貫的，不是像竹竿一樣可以節節分開，主義的實行也是一貫的，劃分成三個步驟，不過是爲了實行的便利，如果把這三個步驟看做是很嚴格的，各個孤立的，那末在這一步驟到那一步驟的過渡時期，就必茫無所措，不知道該從何處努力了。

目前關於憲政問題的爭論，大致可分為兩派，一派可以稱為憲政展緩派，他們的理由有兩點：1. 地方自治並無完成，國民政治知識幼稚，羈等而進，必定是欲速反不達。2. 大敵當前，國難嚴重，事事均應該統制。若果實施憲政徒足以削弱抗戰力量。因而主張把訓政時期無限期延長下去。另一派可以稱為憲政空想派，他們的理由也可分為兩點：1. 要動員民衆，團結意志，增加抗戰力量，只有澈底實行憲政才可做到，2. 地方自治的完成，國民政治知識的提高只有在澈底的憲政之下才可以實現。因而主張立即實行完全的憲政。這兩派主張各有所見，也各有所偏，前一派的錯誤在於未明瞭三民主義的進步精神；後一派的錯誤在於把憲政看成了萬應靈藥。

三民主義是超時代的，是隨時勢變化而向前進步的，實現三民主義的時候，必須把握住三民主義這種進步精神才行。主張展緩實行憲政的人，就是由於把建國大綱中所規定的訓政條件，看得太呆板了，以為非完成地方自治便不能進入憲政時期，他不知道現在的時勢和總理草建建國大綱時的時勢，已根本上大不相同。不知道我們應參照時勢，根據主義的進步精神，有把實行步驟修正的必要，這樣把建國大綱僵化，不讓它隨時勢進步的主張，不惟證明自己的落伍，自己的不了解主義，而且還有妨礙國家進步的危險。按照建國大綱，中央政府到憲政時期才能設立五院的，但國民政府僉都南京的時候就設立五院，這種參酌時勢需要，根據三民主義精神，把建國大綱作必要變通的措置，我們能說他是違背總理遺教麼？是羈等而進麼？現在因應時勢，在訓政未完成的時候召開國民大會，公布憲法，實行憲政，其精神和訓政開始時就設立五院是一樣的，不是羈等，而是進步！以約法來訓政，與以憲法來訓政，祇有方略之不同，並無根本之差異。至於說憲政足以削弱抗戰力量，那更是過慮，因為我們開始憲政，更可以集中黨外的人才，加強我們建國的力量，況且我們的憲政是三民主義的憲政，我們的政權是革命的政

權，是五十餘年來無量數先烈之鮮血與頭顱換來之革命政權，憲政時期担當政治責任的人雖不限於國民黨員，但必須信仰三民主義服從領導，所以政府內部決不至像歐美各民主國家一樣容易發生紛爭以致影響抗戰。總裁說「現在抗戰，要實行軍政，為建國要實行訓政，以我個人意見，促成憲政，和實施訓政，不但互不相妨害，而且相需相成」，真是一針見血，發人深醒。

憲政空想派錯誤在於太忽視了歷史進步的程限，在他們看來，好像憲法一頒佈，政權一開放，立刻之間，國家便變得富強康樂，人民便變得才識練達似的，於是人人都可以參加政治，都可以在政治上享受最大自由，他不知道憲政本身，只是個形式的問題，如果不能根本從基層社會組織上為憲政奠立基礎，那末任何憲政都不會發生良好效果的。「民國以來，我們早有約法及憲法的頒佈，和參眾兩院的設置，但究竟這個憲法，這個議會，於中國國家和人民福利有多少貢獻呢？可以說對於國家人民祇有害處沒有益處」。由此可知，如果不在基層社會組織上為憲政奠基礎，那末雖有憲法，也是虛偽而不合國家需要的憲法，雖有國會，也是不明瞭自身對於國家人民應負責任的國會，雖有議員，也是不明瞭人民代表應有的職分和道德義務的議員。總理致力國民革命，手訂建國大綱，所以要規定訓政，就因為根據這種事實教訓，認為要產生健全的憲政，造成真正民有民治民享的國家，非先從基礎上完成憲政條件不可。我們現在實行憲政，這種經驗還是不能忘掉。憲法頒佈以後，訓政工作更需要努力進行，全國人民在政治上更需要服從三民主義，然後才能保證我們所實現了的是健全的真正的憲政。

主張展緩實施憲政的人和對憲政懷着神聖幻想的人，都太把憲政口頭化，文字化了，抓不住問題的真正中心，這些爭論其實都是不必要的，要緊的事是我們應如何最迅速的從實際上完成憲政的客觀條件，也就是如何最迅速的實現地方自治所規定的各項工作。主張展緩實施憲政的人應該反省，反省他對於

地方自治有沒有盡到應盡的努力，如果沒有，那他主張延緩實施憲政就是自私自利，是三民主義的落伍者，是革命的障礙人物。希望立即實施澈底憲政的人也應該反省，反省他對於地方自治有沒有盡到應盡的努力，如果沒有，那他空想立即實行澈底的憲政，就等於取消進步，取消革命，把政權交給以人民利益為賭本的政客，同樣是憲政的罪人！對於憲政問題的正確態度，應該是以三民主義為目標，以客觀社會條件為基礎，努力完成地方自治，以樹立真正健全的憲政。

去年六中全會，一面決議定期召集國民大會，一面決議加緊縣政建設，就是以爲要實現真正的憲政，是非完成地方自治建設不可的。現在縣各級組織綱要已經開始在全國普遍施行，這個綱要才是完成訓政促進憲政的具體方案，這個方案不能迅速完成，才是憲政問題的真正中心。所以我以爲與其大家坐在屋子裏空談憲政遠不如去到縣各級組織綱要的範圍內，努力地方自治工作，從最實際的地方，推進憲政的實現。

縣各級組織綱要所包含的工作，性質最爲切實，範圍也最爲廣泛，凡是忠實於憲政，忠實於人民利益，忠實於民族復興事業的人，都應該爲這一偉大工作而努力，而且凡願意爲新縣制而努力的人，新縣制也必會給他以適當的工作，因爲新縣制實施時所需要的人才大約估計是在五百萬人以上，是不可勝數的。我希望全國各方面的人材都把目光移注到新縣制的實行上，把力量貢獻到新縣制實行上，而熱心憲政的人，尤應如此，因爲這才是實現憲政的基本工作呵！

也許有人以爲在新縣制之下做工作，地位太卑微了，所以表示鄙棄，這種不健全的心理，是應該革除的。要知道縣地方的自治工作，實在是最實際最神聖最久遠最普遍的工作，國家的興盛，人民的福利，都是建築在健全的基層政治組織之上的，每一個縣政工作的人由縣長科長指導員以至保長，保國民學

校校長，保合作社理事，保壯丁隊長，都是國家基石，人民的導師，政治進步的原動力，到新縣制中去作實際工作。對於促成憲政的實現。在價值上比空談不止可貴千百倍，在效果上，比空談更不止廣大千百倍，全國人才才能多用一分精神到新縣制上去，則真正憲政的實現，就可提前一日，全國人才能把精神都用到新縣制的實際工作中，腳踏實地身體力行的把地方生產事業做好，把國民教育普及，把民衆團體組織健全，把三民主義灌輸在全國人民的思想生活中，那末縱然在文字上作憲政爭論，憲政的實現，也可以獲得最堅實最可靠的保障。這種一祇作大事不作大官一的總理信徒，才真是建國復興的鬥士，其將來之成就，遠在憧憬於國都省門尸位素餐之高官顯貴，則可斷言。

最近王先生強孫慕加諸先生爲了促進新縣制的推行，特地組織了一個縣政學會，又有壽勉成王世穎諸先生爲了合作事業的開展成立了合作事業協會，其餘如「政治建設」，「現代讀物」，「新政治」諸雜誌，均爲新縣制而出了專號，這種舉措是非常切合實際的，對於完成憲法之治的根本政策更有莫大的幫助。我希望熱心憲政的人士，都能因這種會的成間，這種雜誌的刊布，而更認識出當前政治上的最大需要，認識出惟有完成新縣制乃是憲政的保障，而把聰明才力專心一致的用到新縣制實施上面來。其負着革命建國的偉大使命。(二月二十日中央日報)

新縣制與三民主義

毛獨時

一、從三民主義說到新縣制

總理自序建國大綱云：「革命之目的，在實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。」因之有軍政、訓政、憲政三個時期的規定，以期按部就班循序進行，藉求革命之成功。但革命程序雖經釐定，而着手方案尙未完備，或僅有方案，而缺實施的具體辦法，遂至本黨革命，仍停滯在訓政的階段，建國的三民主義，也終於沒有逐步的實行，這種事實，是無可否認的。

三民主義是建國的最高原則，這是一致承認天經地義的，用不到再說。現在的問題，就在如何的實施；談到實施問題，不得不注意基層的縣，因為縣是一切施政的據點，三民主義的建設，當然也得從縣做起，然後推之於省，推之於全國，以完成真正的三民主義的國家。所以，我們要實行三民主義，就要有三民主義的新縣制；過去縣組織法時代的縣，重在政治的訓練，而對於民族的自衛與民生的自給，沒有注意到，所以三民主義的實施，得不到完滿的效果。因時代的演變，與戰爭的進化，於是乃有縣各級組織綱要的頒行。縣各級組織綱要，是以 總理的遺教為依據，針對當前的環境，並斟酌過去的地方政治的失得而成的。它是一個三民主義的地方政治制度。它的目標：是在建設一個自衛自治自給的國家。推行自衛政策，就是實行民族主義，推行自治政策，就是實行民權主義，推行造產政策，就是實行民生主義，所以縣各級組織綱要也就是一部實行三民主義的方案，是革命建國的階石。

二、新縣制是民族主義的新縣制

民族主義的最大目的，在求中國民族的解放，自由獨立於世界。欲達此目的，有兩個方法：第一是增強民族自身的戰鬥力量，第二是聯合世界上以平等待我之民族，而前者比後者更為重要。因為要聯合其他民族，一定自身先要有戰鬥力量，自身沒有力量，誰肯和我們聯合呢？而且事實告訴我們，外援都不是十分可靠的，所以唯一的方法，就是自力奮鬥，增強自己的力量。要增強自己的力量，一定要有強固的軍事組織，與政治組織配合起來，才能發生效力。新縣針對着當前要求，師管子「作內政以寄軍令」之意，以保甲為鄉鎮內的編制，強化下層的自治機構，同時以區鄉鎮保長，兼任區鄉鎮保國民兵隊長，甲長兼任班長，使全國的民衆，在行政階層的統一指揮之下，完成政治與軍事的平行的二大系統，使一盤散沙的民衆，都組織起來，實行民族的自衛。而以政治的力量，加強軍事的組織，以軍事的管理，訓練與運用，促進政治的效能，與經濟的建設，相互為用，達成自衛衛國的任務。新制又特別注意國民精神總動員，精神總動員的目標，在養成充分的民族精神和民族意識，恢復民族的精神與自信力，使之意志集中，力量集中，這又是保障民族生存精神上的長城。又依 總裁的指示，嚴密民衆團體的組織，使它發生互助的作用。所以新縣制是民族主義的新縣制，新縣制的實行，就是民族主義的實行，是爭取民族獨立解放的新武器。

三、新縣制是民權主義的新縣制

民權主義的要旨，在人民有權，政府有能。人民的權，就是選舉權、罷免權、創制權、複決權，四

權的運用，當然以地方自治為基準。自十七年國府奠都南京，開始訓政以來，地方自治的體制，迭有變更，縣組織法，雖規定縣區鄉鎮公民有行使四權之權利，但區以上沒有付諸實施；鄉鎮一級，雖會召開過鄉鎮民大會，但因人民程度的不夠，所謂四權除了選舉權外，也沒有完全的使用，所以訓政的工作，滯留不進。此次縣各級組織綱要規定：縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議，并得舉行甲居民會議，議事機關的建立，使人民有参政的機會。依綱要第六條的規定：「凡中華民國人民無論男女，在縣區域內居住六個月以上，或有居所達一年以上者，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權，這就是合乎民權主義人民在法律上的政治地位，一律平等的原則。惟鑒於過去的失敗，先在保甲以下，施行直接民權，保民直接參加保民大會，行使四權。在鄉鎮以上鄉鎮民代表會，縣參議會，採用遞級選舉的方法，產生代表或議員，並由選出的代表或議員，代表人民行使四權，這雖然間接民主制，而不是直接的民主制，但在人民的自治思想未成熟四權的運用尚未諳習以前，操切過度，反易造成不良的結果，因此不得不以代表制，以濟直接民主制之弊，同時在抗戰時期，也所以求其簡捷易行之計。保是最基層的組織，範圍較小，便於四權的訓練，所以在開始的時候，從保做起，以激發其參政的興趣，逐漸的養成其自治能力。在鄉鎮以上，暫採代表制，以樹立民生政治的模範，將來基礎確立以後，再逐漸由下而上，實施直接制度，完成縣的自治。這樣按部就班腳踏實地所造成的自治，才是真正的健全的自治。所以說新縣制是實行民權主義的新縣制，是完成訓政促進憲政的具體方案，這個方案的完成，就是地方自治的完成。

四、新縣制是民生主義的新縣制

「地方自治組織，不止爲一政治組織，並且爲一經濟組織，而其目的，在實行民權民生兩主義……」（地方自治開始實行法）所以地方自治的實施，除民權主義外，又當實行民生主義。民生主義的要旨，在發展國民經濟，解決人民衣食住行的四大需要，促進人民經濟上的地位平等。實施的方法，除平均地權，節制資本，應由國家的力量辦理以外，在地方自治團體，應從努力公共造產的工作做起；在過去各地都是忽略了這一點，所謂自治團體祇具了形式的組織，而沒有實際的建設，可墾的荒山荒地，坐令廢棄，可用的池塘河流，不知用作坐生產事業，更談不到改善人民的生活。人民陷於生活，往往對於政治不發生興趣，所以 總裁講解「確定縣以下地方自治組織問題」的時候，特別的提出。此後地方自治團體，對於這點，自應特別努力實行，使生產的社會化，並以公共生產的方法，改進人民的生活。新制對於合作社的設置，更有詳密的規定，保證合作社，鄉鎮設鄉鎮合作社，辦理信用、消費、生產、運銷、倉庫等事業，使分配的合理化。同時新制的教育方針，特別注意科學教育，雙手萬能，使各個人的生產的技能增進，勞動效率加強，能達成自給自養的目的。其他如道路修築，便利民行，普設鄉鎮醫務所，保護人民的康健與生命，這種種的規定，都是改進人民生活的方法。所以新縣制是民生主義的新縣制，新縣制的實行，也就是民生主義的實行。

五、怎樣實施三民主義的新縣制

三民主義是有連環的作用，是互爲條件的；因此，新縣制的實施自衛、自治、自給，也是一樣的有連環的作用，而互爲條件的；就是說：自衛是爲自治與自給而自衛，我們要達成自治與自給的目的，必須以自衛爲手段，反之，要達成自衛的目的，必須以自治與自給做基礎，否則的話，所謂自衛，就無談

起。自治呢？也爲自衛與自給而自治，我們要達成自衛與自給的目的，必須以自治爲手段，反之，要達成自治的目的，必須以自衛與自給做基礎，否則的話，所謂自治，也就無從談起。一樣的自給是爲自衛與自治而自給，我們要達成自衛與自治的目的，必須以自給爲手段，反之，要達成自給的目的，必須以自衛與自治做基礎，否則的話，所謂自給也是不可能的事。總之，新縣制下的自衛自治自給三大政策，是有一貫的關係，絕對不可分離的。

自治(管)自衛(衛)自給(養)是建國的三大要素，有充備的自衛能力，而後自立自強的基础立，民族的生存得以保障，有真正的自治，而後憲政的基础立，人民的四權，得以實行，能人人自給自養，而後經濟的基础鞏固，國民的生計得以發展，明白的說：就是達到民族獨立，民權自由，民生幸福。但三者互爲因果，相生相成，而要達成這三種目的，又得以教育爲手段，唯有良好的教育，才能激發人民的自覺自動，養成自治自給自衛的能力，所以管教養衛四部份，都是一樣重要，教與管、養、衛，同樣的發生連環性與一貫性。所以新縣制的設施，特別注意管、教、養、衛、的合一，一則力求行政區與事業區的一致，一則力求人事的合一，(鄉鎮保長兼任鄉鎮保學校校長，國民兵隊長。)但是區域的合一與人事的合一，不過是形式的條件，我們要求真正的實際的合一，必須求得管、教、養、衛事業上的聯繫，統籌兼顧，合力進行，新縣制的理想，才能完成。新縣制的完成，就是三民主義的具體化，三民主義的具體化，就是保證革命建國的成功。

新縣制與抗戰建國

毛獨時

中國國民黨抗戰建國綱領，對於基層政治機構，有一種新的指示：「改善各級政治機構，使之簡單化，合理化，並增高行政效率，以適合戰時需要。」又：「實行以縣為單位，改善並健全民衆自衛組織，施以訓練，加強其能力，並加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的社會的基礎，並為憲法實施之準備。」這說明了戰爭是政治的延長，而政治却是保證抗戰勝利的主要的一環。尤其一個像中國這樣繁複的，不合理的各級政治機構，不健全的民衆組織，脆弱的地方自治條件等。在民族生存與滅亡的嚴重關頭，政治的作用是超過軍事鬥爭，所以 總裁說：「政治重於軍事，」這是毫無疑義的。中國的抗戰勝利因素，多係於政治的表現最大的作用，因為一切的新的改造和建立都是以政治為發動力，具體的推動和執行，那就要決定於政治機構，政治機構的鞏固和健全，是解決政治問題的前提，也就是解決軍事問題的基本條件。

政治的據點是縣，所以我們改革政治機構，發揮政治效能，必須從縣做起。總理在建國大綱中，曾經明白指示我們，要完成憲政的制度，必須以縣為單位，實行地方自治。地方自治，即是憲政的基礎，憲政的完成，就是建國的成功，所以樹立地方自治的制度，也就是我們建國的原則。總裁說：「我們抗戰的勝利，決定在鄉村中，」也就是這意思。根據上述的原則，中央又制定縣各組織綱要，這不僅是一部地方自治的實施方案，也就是抗戰建國綱領的實施方案，就是三民主義的具體方案，由於這綱要的實行，把過去縣以下各級機構形式的頭重腳輕的各部份節節的病態，都糾正了過來。在抗戰建國的

工作，加速度進展的過程中，呈現了嶄新的姿態，這不僅是縣政上劃時代的一大改革，亦且為促進抗戰必勝與建國必成的唯一關鍵。

抗戰建國是兩面一體的工作，所以我們要一面抗戰，一面建國，抗戰與建國，同時並進。二十七年四月，臨時全國代表大會宣言中說：「……吾人本此精神，以從事抗戰，同時秉此精神，以從事建國。蓋吾人此次抗戰固在救亡，尤在使建國大業不致中斷。且建國大業，又非俟抗戰勝利之後，重行開始，乃在抗戰之中，為不斷的進行，吾人必須於抗戰之中，集合全國之人力物力，以同赴一的，深植建國之基礎，然後抗戰勝利之日，即建國大業告成之日，亦即中國自由平等之日也。」這就說明了關於抗戰中求建國之道；更確定了抗戰勝利的條件，乃在深植建國的基礎。新縣制的根本精神，就在於喚起民衆，發動民衆，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎，至為適應當前國家民族之情勢與需要。」（總裁演詞）所以我們無論抗戰也好建國也好，實行新縣制，乃是當前唯一的主要任務，這是天經地義的。

在抗戰方面講：新縣制是戰時的產物，當然適應戰時的要求。第一、它是政治與軍軍並重的；除了調整行政機構以外，注重國民兵制的建立，把所有的壯丁，都組訓起來，從鄉村中建立起真正的民衆的軍隊，以充實抗戰的實力。國民兵制確立以後，前方的補充，後方的服務，都可以有組織有規律的進行，如果淪為戰區，與正式軍配合作戰，可以充分發揮保衛鄉土，捍衛外侮的效能，所以新縣制不僅軍政並重，而且是實行軍民一體，抗戰的基本力量，當然可以從此長成起來，而至於運用無窮。第二、它是實行民衆動員的；除國民兵的組織以外，同時注意少年團婦女隊等的組織與訓練。「救國不分男女老少，這是誰都知道的，可是我們該用怎樣的方法，能使男女老少都起來救國呢？先決的條件，當然要有

組織有訓練，然後可以靈活的運用，使之直接的或間接的參加抗戰的工作。此外如民衆團體（如農工商會等）遵照總裁指示，必須力求充實與健全，使之發生輔助的作用，由此達到軍事上的要求。所以新縣制的第一作用，在動員民力，發展民力，以充實軍事的力量。在建國方面講；新縣制是實施地方自治的實際方案。第一、各級行政機構的改善；過去縣政府組織鬆懈，政府與民衆之間，根本脫節，無從聯貫，新制以縣爲自治單位，鄉村爲民衆集合的中心，針對當前地方需要情形，擴張政治下層機構，振發民衆自覺自動的精神，以保甲爲鄉鎮的構成份子，與鄉鎮同爲縣自治的階層。鄉鎮一級，將官治與民治合爲一體，以爲縣機構的重心，糾正了過去「頭輕腳重」之弊，使其上下貫通，運用靈活，行政的力量，能透澈於民衆的基層，造成政治的壁壘，實施政治的攻勢。第二、實施民權建設，設立各級議事機關；甲設戶長會議，保設保民大會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，縣設縣參議會，使民衆有參與政治的機會，一則可以上達民意，一則可予以政治的訓練，逐漸養成其自治的能力。每個民衆從訓練中，對於本鄉鎮保的自治事項，一定可以得到明白的認識，有了認識，才知道怎樣增進本鄉保公共福利，大家一定能本互助的精神，通力合作，推動本鄉鎮保的事業。民衆從鄉村自治中得到經驗以後，便可以擴大到參加縣的自治，由縣自治可以擴大到參與省政，以至於擴大參加國家的憲政，這就是完成了建國的最後目標。

抗戰與建國，是不可分離的，抗戰也就是爲建國，建國也就是爲抗戰，譬如把民衆武裝起來，固在抗戰，但也爲建國，因爲要建國必先建軍，這是千古不移的原則。政治的建設，固在建國，但也爲抗戰，因爲政治是精神的武器，有強固的政治基礎，然後才能克服一切物質的困難。抗戰的隊伍，更需要有充量的政治意識，否則，就和缺乏靈魂一樣，不能發生強固的力量。所以軍事和政治，一樣重要，尤其是政治的力量，往往超過軍事的力量，一個良好的縣長，能比十萬雄師，就是這個意思。黃主席說：「

政治進攻是政略的進攻，爲達到戰略的防守。」所以戰略上因時機關係，盡可防守，而政治上不得不隨時隨地採取攻勢，一則以防止和肅清一切漢奸，一則以粉飾敵僞的陰謀。不過最重要的條件，是軍事和政治，要聯繫起來，軍事要配合政治，政治也要跟得上軍事。過去的弱點，就是軍事沒有政治，政治跟不上軍事，政治和軍事脫了節，所以軍事一失敗，政治方面，也隨之失敗，如果我們政治的進步，能和軍事的運用聯繫得好，則一點一線之失，一城一地之陷，都是無關輕重的，因爲政治的進攻，是攻的上策，是守的妙法。新縣制以鄉鎮保長兼國民兵隊長，這就是軍事與政治配合的初步，運用政治的方法，發動真正的民力，以促進軍事的建設，造成軍政合一，軍民一體的基礎，這是最適合於抗戰建國中的需要的。

新縣制於軍事政治建設以外，又注意教育與經濟的建設，綜合起來，就是所謂管（政治）教（教育）養（經濟）衛（軍事）四件大事。教育是人類所由充實生活生存的一種工具。總裁說：「現代國家的生命力，是由教育、經濟、武力、三個要素所構成。我們現在所有一切的努力，都要歸到一個共同的最後的總目標，就是推動政治，建設國防，培養充實國家的生命力，以完成全國總動員的準備。……教育差不多是一切事業的根本，而與經濟武力的連環關係，尤爲密切，必須互相聯絡，互相貫通，亦可以說教育是經濟與武力相聯繫的總樞紐，所以更須以發達經濟增強武力爲教育的方針，實施軍國民教育，才算真正的救國教育。」（見二十四年九月對峨眉軍訓團第二期的精神講話——全國總動員的要義）於此，可知教育對於建國和抗戰所負的使命。新縣制對於教育建設，有重大的革新。第一、每鄉鎮設立鄉鎮中心學校，保設保國民學校，實施大規模的普及教育。第二、將過去民衆學校，短期小學等，一律歸入鄉鎮保校，設立成人班婦女班，使學校教育，社會教育，義務教育打成一片。第三、鄉鎮保校校長由鄉

鎮保長兼任，實行政教合一。第四、教育的方針，遵照 總裁指示：注重「雙手萬能」，並注意工作技能與製造機器之教學，此不僅為提倡科學教育，亦即實行文武合一，又為實現民生主義的重要方法。第五、依縣各級組織關係圖所列：區設職業訓練班，縣設縣立中等學校，以培養人民的生活技能，提高人民的教育程度。總括說起來，新縣制的教育，對象方面，包括全體民衆，內容方面，力求充實，注意訓練如何做人，如何辦事，同時實施管教養衛合一的辦法。所以新縣制的教育設施，是提高了國民的質素與抗戰的意識，同時是軍事政治經濟等各種建設的原動力，從而奠定國家萬有道之基礎。經濟的建設，更其關係戰時的資源，與人民的生活。戰爭的勝負，經濟部分，亦占重要的因素，尤其是我們長期的持久戰。非常時期經濟方案的前文云：「……目前之生產事業，應以供給前方作戰之物資為第一任務。戰爭的勝負，每以後方對於前方物資供給之能否充裕為斷，吾國原料雖豐，而工業落後，作戰所必需之物資，其可由國內生產者，務宜積極生產，以求自給。因製造設備不足而須向國外購買者，則應輸出國內貨物以為交易。故為前方物資計，亟應提倡生產。在抗戰時期，前方之一切需要固應充分接濟；而後方民衆日常生活所必需，亦應由國內設法供給。抗戰以來，各處海口，多被封鎖，交通工具，多被破壞。我國設施當使人民日用所需無仰給外人，庶生活得以自給，抗戰可以持久，是以後方生活必需品之求自足自給，亦為當前之要務。……」總之，戰時物資的供給，與人力的補充，同屬重要，所以經濟的建設，是極度重要的。新縣制對於這點，也特加注意。第一、規定縣與鄉鎮保，要努力公共造產的工作，務使地盡其利，野無荒土。第二、逐級設立合作社，辦理信用、生產、消費、運輸、倉庫等合作事業，以利用合作組織，改善人民生活。第三、遵照 總裁訓示：……注意農業的改良，訓練農民的農業技術，使農業技術有所改進，以增加其生產。第四、縣參議會增加職業團體的代表，以增加國民經濟及

發展地方事業。此外如道路的修築，鄉村電話網的架設，土地的整理，地價的規定等等，都是經濟建設的主要課題，我們能與軍事政治教育配合起來，實行計劃的經濟，以適應戰時的需要，則戰爭的資源可以不絕，人民的生活，可以改善，戰後的經濟基礎，也可以奠定了。

總之，全部新縣制綱要，就是抗戰建國的主要命脈，是三民主義的具體化，但是徒法不能以自行，必須全國上下，一致篤信力行，每個人必須體驗這偉大的意義，為新縣制而盡力，尤其是先知先覺者，要領導後知後覺的人，公共努力，從戰爭中建設新中國，完成抗戰的大業。

一五五。
四一五號。
四一五號。
四一五號。

新縣制與民衆動員

毛獨時

抗戰的發展，當今已有正規軍的陣地戰，轉變爲廣大的民衆動員與武裝自衛了。敵人愈深入內地，民衆動員的要求愈迫切。三年多的抗戰的犧牲，使我們得到血的教訓，只有政府與民衆打成一片，軍隊與民衆打成一片，纔能爭取最後的勝利。

但是我們檢討過去的動員工作，究竟做得怎樣程度？地方的行政機構能否適應這個抗戰的新階段的偉大任務？這是首先值得我們注意的。第一，所謂有錢出錢，有力出力，是不是照我們的理想做到？誰都不敢否認，有力的人有的是出力了，可是有錢的人，大多數還是不肯拿出錢來，有的甚至趁着戰時的機會，投機取巧，大發其國難財，不肯爲整個國家的利益與民族的生存打算。第二，所謂全面抗戰全民抗戰，是不是東西南北，男女老少，每個人都已直接或間接的參加了抗戰沒有？這是很顯見的，抗戰的洪流，還沒有普遍到每一個的角落，一部份的人們，似乎與抗戰不發生關係，有的甚至過着醉生夢死的生活。第三，軍民合作，軍民一體，是不是完全做到？可以說；能真正做到合作，打成一片的很少很少，軍隊壓迫人民，人民厭惡軍隊的現象還是免不了。第四，是經濟的動員，是不是有相當的效果？事實告訴我們，不但所有的資力物力，不能供應抗戰的要求，而且天然的富源，如荒山荒地等，依然是不能利用，戰時的生產，沒有長進，這一切的一切，都是表現了動員的工作，還做得不夠。這原因固然很多，可是地方的行政制度，不能配合動員的組織，却是一個最大的癥結所在。

過去的地方行政制度，爲什麼不能適應動員的要求呢？第一，因爲舊的制度，是平時的遺物，缺乏

戰時的因素，在戰時而行平時的制度，多方面自然不能配合戰時的要求。第二，舊的制度，沒有統一的與統合的組織，一省有一省的組織，各自爲政，各部份之間，又沒有統合的聯繫，缺乏齊一的步調，以致過於紛歧，不能統理。第三，民衆的組織工作，不能配合各級行政組織，行政組織是行政，民衆組織是民衆組織，各自脫節，未能打成一片，以致過去多年的民衆組織，未臻臻於健全。第四，民衆缺乏實際的政治訓練，多數民衆，對於政治，缺乏認識，有的不發生興趣，因此，缺乏自覺自動自治的精神，有這四個原因，減低了動員民衆的效率，所以舊制的地方行政機構，有加以改造的必要，以適應當前的需要。

縣各級組織綱要，就是根據這個需要而產生；但於此又須注意的，新制的產生，並不是舊制的推翻，在主觀方面；而是舊制的批判和吸收，取其所長補其不足；在客觀方面；係順應時代的變更；換句話說，新制乃是依據三民主義的最高原則，針對着當前的環境，斟酌過去地方政制的得失而創立。舊制的缺點，就是新制的特點：第一、它是戰時的產物，適合戰時的環境。第二、自它頒行以後，把過去不統一與不統合組織，已統一了起來。第三、它的機構裏面，與民衆團體和民衆訓練都是配合的。第四、它是注重民主政治的訓練與運用，能使人民的政治興趣提高起來。因爲它有這許多的優點，所以此後動員民衆的工作，一定可以有新的開展，這是可以斷言的。

動員民衆，我們可以分做下列三方面來說：

第一、是軍事的動員：所謂軍事動員，並不限於軍隊的動員，而是民衆武裝起來，達成民衆軍事化，使之直接的參加軍事行動，或間接的幫助軍事行動。軍事的動員，重在人力，所以也就是人力的動員。人力的動員，是決定戰爭勝負的最要條件，但是我們要把男女老少都動員起來，一定先要有組織，沒

有組織，抓不住對象，抓不住對象，就無從動員起來，而這種組織，又得與各級行政組織配合起來，才能發生廣大的效用。新縣制的規定，就合乎這個理想，依各級的行政組織，成立各級國民兵隊（原稱壯丁隊）而為軍事的基本動員組織，訓練與服務打成一片，由於這建制的確定，前方的補充，後方的服務，都可以有組織有規律的進行，淪為戰區的時候，可以發動廣泛的游擊戰爭。鄉村保國民兵隊長，規定既由鄉鎮保長一人兼任，那麼訓練、管理、與指揮運用，更可以收到統一整齊的效用，並且可以逐漸養成民兵的一體，以收軍民合作之效。國民兵隊外，遵照總裁的指示，就年齡性別的區分，分別組織，如少年隊、婦女隊、長老會等，務使男女老少，都加以組織與訓練，管理與運用，以發動全民動員的效能，使之直接或間接的參加抗戰的營陣。其他民衆團體（如農、工、商會等），總裁在「確定縣以下地方組織」的演詞中，也又主張以鄉鎮為單位，與行政組織相互配合，他說：「……各級民衆團體，雖僅為地方輔助之組織，但就地方全部機構而言，實如一整套之機器，此種機件，亦屬不可缺少者，今後必須努力使之健全充實靈活運用。」使之發生輔助的作用，由此達到軍事上的要求。所以新縣制的第一目的，也就是促進軍事的動員。

第二、是政治的動員：政治的動員，就是使一般民衆，參加實際的政治，運用政治的組織，發動政治的力量。政治的力量，發生於精神的作用，也可以說是精神的動員。但為什麼要動員政治呢？因為我們這一戰，是為民族解放的革命戰爭，戰爭的勝敗，不僅決於軍事，而又決於政治，不僅決於士兵，而且決於民衆，總裁所指示我們：「政治重於軍事，民衆重於士兵。」就是這個道理。新縣制的政治制度，就是合於這個要求。第一、加強各級的行政機構，以增進行政的效率。第二、設置各級的民意機關，——保設保民大會、鄉鎮設鄉鎮民代表會，縣設縣參議會——使各個中華民國的人民，（當然要合於公

民條件的，都有參與政治的機會，予以政治的訓練。全體民衆，予以參政的機會以後，自可提高其政治意識，充分的發揮其運用效能，以造成強國的政治壁壘，實施政治的進攻。在積極方面，可以促進軍事的經濟的動員，消極方面，可以防止敵僞陰謀，肅清一切的內奸，所以新縣制的第二目的，也就是促進政治的動員。

第三、是經濟的動員：現代的戰爭，不僅是軍事的政治的戰爭，同時也就是經濟的戰爭，尤其是我們長期的持久戰，必須有不絕的資源的供應，才能取得最後的勝利，所以經濟的動員，與軍事政治動員一樣重要，而不可偏廢。經濟動員，包括一切物力和財力，所以也稱物力與財力的動員。過去我們覺得動員工作做得不够，尤其是經濟方面；自抗戰以來，以物質貢獻於國家的，間直是少數的少數，我們要爭取勝利，自然還得從這方面加緊努力。新縣制的規定，普遍的公共造產，就是經濟動員的有效方法。因為我們要供應戰爭的資源，安定人民的生活，除了消極的節約以外，自應從事於積極的生產事業。蓋以我國地大物博，未開墾的荒山荒地，幾乎到處都有，河流池塘，都可以利用，蘊藏的富源，都需要積極的開發，對於原有的農產和工業，又須予以技術的改進，務使地盡其利，人盡其用，以增進大量的生產，充實長期抗戰的力量。不過經濟的動員，又得運用民衆組織，民衆團體與政治的力量，而後乃能發普遍的集體的效用。新制規定縣參議會參加職業團體的代表，目的也就在此。藉以增進國民的經濟動，發展地方的事業，所以新縣制的第三目的，也就是促進經濟的動員。

新縣制的目的，既在促進民衆的動員，那麼也可以當作一部動員的方案看。此後担任民衆的動員工作者，也應該向這一個目標，努力邁進。這就是說；我們要動員民衆，一定要澈底實行新縣制，實行新縣制，才若把民衆真正動員起來。不過法律是死的，事之成就，還在我們的努力！在軍事動員方面，光

得要把民衆確實的組織起來，並加以適宜的管理與訓練，充實其內容，創造新的武力。在政治動員方面，要盡力的策動民衆，參加政治，並予以訓練，使促進其自覺自動自給的精神，造成精神上的武力。在經濟動員方面，又在乎運用原有的組織，與政治的力量，以勞動服役的方式，從事實際的生產。總之，要在乎腳踏實地，有實際的行動。總裁會昭示我們：「……惟有治法，仍賴有治人。茲者大難當前，正我民族存亡絕續之交，希望吾黨同志及全國同胞，本此方案抱定決心，普遍推行，其有困難問題，亦必須於實行中求其解決，不容再有徘徊瞻顧畏難苟安者……」願我國人，秉承這訓示，苦幹！實幹！篤行！力行！以推進新縣制！實施全面的全民動員，保障抗戰的勝利，與建國的成功。

新縣制與國民精神總動員

毛獨時

由於三年另二個月的抗戰，確實證明了精神力量的偉大。在抗戰之初，國外各部分輿論，只注重物質方面，對我國抗戰能力估計較低，到現在，我以殺敵致果再接再厲的事實，震驚了全世界，於是國際輿論亦為我民族精神所轉移，一致認定我國必獲最後勝利。這就是精神重於物質的效果。

精神是什麼？總理說：「凡非物質，皆為精神。」則凡人類一切意識、思想、信仰、言論、行動，及其所發生的一切作用，均可稱之為精神。總理又說：「人類而失精神，則必非完全獨立之人。」因為沒有精神，就沒有意識與思想，就沒有「安心立命」的能力，必須有充量的精神，才能做出驚天動地的事業。總裁說：「我們必須承認精神力量的偉大，超過一切物質的力量和一切的武器……總理並不是說精神與物質的力量是絕對分離的，而說兩者是合而為一，相輔為用的……世界上一切奮鬥的成敗，完全看精神的強弱消長而定，而有形的物質與兵力，斷不能決定勝敗的。總理說到武器的使用，全在人的精神。曾說：「兩者相較精神力量居其九，物質力量僅居其一」……：祇有喪失了精神的人，才會祇看物質而不看見精神，祇能估計有形的力量，而忽視無形的力量。精神的重要如此，所以於去年三月。總裁宣布全國國民精神總動員，發動各個人的精神力量，以集合國民全體的精神力量。我們深知當前國家的危急，強寇的猖獗，都由於已往國人精神行為的頹唐散漫，而召致此不良的結果，所以當此存亡絕續的關頭，必須恢復我民族固有道德，一致發揚總理革命的精神，集結於國家與民族至上，軍事與勝利第一，意志與力量集中的三大目標之下，而努力改進醉生

夢死的生活，養成奮發蓬勃的朝氣，革除苟且偷生的習性，打破自私自利的企圖，糾正紛歧錯雜的思想；不然的話，個人墮落，民族的劫運，就無法挽救，而我士氣民心，也都無從振奮，所以必須有澈底的改造。而精神的改造，著於實際的行爲，誓行國民公約，堅定抗戰意志，務期獲得最後的勝利。

自國民精神總動員頒布以後，至今已一年多了，這一年多的中間，到處予敵人以嚴重的打擊，使敵人不敢再作深入，奠定了勝利的基礎，這當然是偉大的精神力量，克服了敵人的武器，我們的精神動員，不能不說已有相當收穫。但另一方面我們還覺得沒有普遍沒有澈底，大部份的人民，還是不明瞭精神總動員的意義，妨害精神動員的不良習慣，很普遍的在每一個角落，所以總裁在一週紀念的一天，勸勉國人，要大家痛下磨鍊功夫，養成認真風氣。他說：「……精神總動員不僅是一種教育啓發的工具，而且要普遍實行的工作，精神總動員的功用，不僅是要振作我們的精神，求求得抗戰的勝利，而且要乘此戰時，相互奮勉，加緊奮鬥，造成蓬勃奮發精神向上的新風氣，使我們建國所必須的一切建設，很迅速的完成。……」並且指出此後推行精神總動員的方針：第一、要具體的實行綱領，第二、要加強經濟鬥爭以打破敵人最大的陰謀，第三、要提倡工作競賽，來增加生產完成建設，第四、要充實國民月會，使大家踴躍參加更有意義，以磨礪精神武器，完成革命大業。

縣各級組織綱要是一部抗戰建國的具體方案，也就是三民主義的具體方案。它的實施，當然在強化抗戰的力量，奠定建國的基礎，完成三民主義的建設，但是制度是死的，必須要動的人去做去力行，才能成功，做與力行，就需要發揮精神的力量；所以新縣制的實施，也得要精神總動員，一致舉行，才能達到預期的目的。換句話說：國民精神總動員，就是實行新縣制的原動力，我們要完成新縣制的偉大任務，自得特別加強這種動力。但在另一方面，新縣制除了物質的建設以外，也在注重精神的建設，普及

國民教育，加強民衆政治訓練，都是屬於精神建設的工作。因此，我們也可以這樣說：國民精神總動員，可以促進新縣制的實施，同時新縣制的實施，也可以促進國民精神總動員，相生相成，互爲因果，兩者實有連環的作用，而不可分離；所以我們要兩者同時並進，不可偏廢，以收互相促進之效。

國民月會是精神總動員的基本的組合，所以我們要推行精神總動員，推進新縣制，先得要充實國民月會，並與地方自治的工作。打成一片。關於這點，總裁有這樣的指示：「國民月會的舉行，必須普遍推廣，國民月會的內容，更須加以充實，我們要以國民月會來策進戰時生活，同時也要以國民月會，來積極的訓練民衆組織民衆，要使國民月會成爲喚起民衆奮鬥，提倡民衆互助，討論社會問題，革除不良風習，訓練自治精神，促進生產事業的一種集合。政府現在一方面厲行新縣制，建立地方自治，所以我們要使國民月會與地方自治打成一片，要盡量策動與會同胞，報告當地經過的事項，討論實際改進的問題，成爲推進建設的一種有效的組織。……」新縣制的規定：縣政府或區署，應於每三月召集鄉鎮長會議一次，鄉鎮長應於每月召集保長會議一次，保長應於每月召集甲長會議及保民大會一次，切實檢查有無違反新生活運動及國民精神總動員的規定，並宣讀國民公約誓詞，講解精神之改造，報告時事，檢討生產、消費、風俗各項問題，討論本縣區鄉鎮保應該興辦的事項。以促進鄉鎮保甲長及保公民的自覺自動自治。鄉鎮中心學校保國民學校舉行紀念週時，應檢查有無違反新生活運動及精神總動員的規定，並宣讀國民公約誓詞，講解精神之改造，報告校務及時事，以促進學生的自覺自動自治，同時規定以每星期一早晨，教職員學生，須出發巡行宣傳，以國民公約誓詞爲宣傳要旨，如發現人民有違反新生活運動的規定的，勸告其遵守，以促進人民的自覺自動自治。從這些規定上，我們可以知道新縣制對於精神總動員的重視，它用遞級的方法，檢查過去，策動將來，並且與地方自治的工作，打成了一片，使精

神總動員的具體化行動化，以促進新縣制的建設。

但我們就目前的情形看，還沒有達到這個要求。第一，鄉鎮長會議，保長會議，保民大會，都沒有普遍的按期舉行，有的雖然舉行，但沒有做到綱要實施辦法的規定各點。第二，精神總動員與地方自治的工作，還沒有聯成一氣，保民大會是一件事，國民月會也是一件事，對於國民月會，甚之虛應故事，開會祇有形式，沒有實際，更缺乏建設性。這種情形，當然距離理想很遠，這原因並不是不能做，而是不行不注意，對於精神總動員的意義與功用，還沒有十分瞭解。所以我們要推進新縣制，不可忽略這原動力的國民精神總動員，我們要按照國民精神總動員的綱領認真去做。要知道國民精神總動員是抗戰制勝的主要條件，亦即救國建國的最新武器，必須要表裏貫徹，持久不渝，堅忍不拔，貞固不移，才能促進新縣制的建設，創立國家民族千秋萬世未來光輝燦爛的運命，而完成我們獨立自由的國家。

輓近卅年我國縣各級組織制度之檢討

曾迺敦

一、緒言

「實行三民主義的理論，建設三民主義的國家」，

這是我們抗戰建國最終的目的，也即是抗戰建國最低的要求。

我們大中華民國自誕生以至於抗戰，這二十八年短短的生命，無時無日無年不為實現三民主義而奮鬥。其間雖歷盡艱辛痛苦，猶是百折不撓，先後在總理總裁的領導下，竭盡國力以赴；蓋深知革命事業，至為艱巨，非一蹴可就。而歷史所賦予我國之使命，又極重大，不能不以繼續不斷的犧牲，換取維護正義和平的代價！

現在我國已揭發抗戰的義旗，誓與暴敵週旋到底。二十九個月來，前方殲敵的奇蹟，後方建設的猛進，已奠定國族萬年生存的基石！其中尤以台兒莊合圍大捷，和長沙會師再勝，獲得了國際友人廣大同情，一洗傳統歧視中國的心理，漸次達到國際地位的平等。

惟以往內政不事修明，馴至國際地位低落，備受列強壓迫！國內情形紊亂，屢為軍閥割踞，致使國民革命的成功，遷延這廿八年長久的時日！所以總裁有「政治重於軍事」的昭示，告誡國人，應知健全政治機構，鞏固政治樞點，配合軍事機動，援助軍事出擊，以爭取對敵政治，經濟，文化，軍事各部門決戰之最後勝利。

中央上承總理之遺訓，下循民意之所歸，經中常會向六中全會提議，決議於念九年十一月十二日召集國民大會，制定憲法，實行憲政，以竟建國大業，並定於二十八年九月十九日由國民政府公布縣各級組織綱要，通飭全國一致充實縣制，健全機構，實行地方自治，完成憲政先決的條件。

總理定縣為地方自治的單位，要實行自治，就非先把縣以下各級組織健全起來不可！中央這一次頒布綱要，確定一貫合理的制度，好教各地縣政府能在劃一機構的原則下，藉以改革改進，使之強化，俾適應抗戰建國的要求。它意義之重大和立法的完美，在中國縣制史上，將不失為一大傑作！

但有人却謂：「我國立國已有二十八年，縣政制度，政府早有訂定，疊經修正改革，不能謂非美備；如果要實行自治，只要明令下頒，不難利用現有機構，駕輕就熟，一蹴而就；何必改絃更轍，浪費國力，自啓紛繁？」這說法，無疑的是昧於歷史啓示，和立法精神的一個似是而非的理論！可是錯誤的觀點，時常會成為推動抗戰大業的障礙，不能不予糾正。

「事實勝於雄辯」，就拿「事實」來當「雄辯」吧。

首先，不妨把我國最近三十年間的縣政制度，作一番簡略的分析：

一、晚近縣各級組織演進的考察

設知道晚近縣制演進的史跡，我們就不能忽略那把握縣制生命重心的法令。這兒所謂「晚近」，是包括整個中華民國的歷程，並追溯及有關於民國初期縣制轉變的亡清。

如果可憑個人的理解，把縣制的演進，劃分為若干時期，以便於考察的話，我想這三十年間縣制的演進，最少是可劃分為後列四個時期的：

(一)假托自治時期——遜清一代，滿人入主中原，壓迫漢人惟恐不週，遑論地方自治；到了光緒以後，康(有爲)梁(啓超)輩出，倡議新政，各地聞風嚮應，清廷爲敷衍民意，始於光緒宣統年間，先後頒佈自治章程，法雖不行，但人民却已潛伏着企求自治的意識。及民國成立，袁世凱執政，陰謀帝制，恐懼人民反對，亦借自治爲名，頒佈試行條例，後北京政府繼起，軍閥割踞的局面已成，却也頒佈自治法制，掩耳盜鈴，假托實行自治，藉以收買民心，長圖統治。查所頒法制，雖各不同，而假托自治爲名則一。所以自遜清末葉以至於民國十五年，這一時期可名爲「假托自治時期」。

(二)施行訓政時期——民國十六年國民政府建都南京，十七年完成北伐，統一全國，杭隍政局，漸次安定，破碎河山，亦重收拾，即加緊施行訓政，依據建國大綱及地方自治開始實行的原則，頒佈縣組織法，及區鄉鎮自治施行法，縣參議會組織法，選舉法，鄉鎮自治職員選舉法及罷免法等重要法規。但立法精神皆側重於訓政施行方面，終因國事多艱，成效未著。自民國二十一年冬全國第二次內政會議之後，縣政府改進的問題，遂引起各方熱烈注意，促進政府與革決心。所以自民國十六年以至於民國廿二年，這一時期可名爲「施行訓政時期」。

(三)側重自衛時期——「九一八瀋陽事起，河山變色，政府既深慮禦侮能力薄弱，又痛心內亂禍害未已，乃有安內攘外決策，國民政府軍事委員會委員長行營，遂於民國廿一年將豫鄂皖三省剿匪總司令部頒行的剿匪區內各縣編查保甲戶口條例加以修正，並續發剿匪省份各縣分區設置辦法大綱，及剿匪省份各縣裁局改科辦法大綱通飭施行。其目的在於改革龐大散漫的政制，健全基層的機構，注意於民衆的組訓，以培植自衛力量，初行於湖南，河南，安徽，江西，福建五省，行之未幾，蘇、浙、陝、甘、綏、青、甯夏、鄂、冀省等，及京平兩市相繼奉行，收效太著，今日抗戰建國之基，亦於此時樹立。所以

民國念三年以至民國念八年，這一時期可名為「側重自衛時期」。

(四)準備憲政時期，——國民政府於民國念八年九月十九日頒布縣各級組織綱要之後，在最短期間，全國的縣政制度，將有一個劃時期的變動，而這變動是合乎人民和時代之要求的，絕不是一時一地偶然的盲動。我們先前指陳「要實行自治就非把縣以下各級組織健全起來不可」的理由，那就是說明實行地方自治，乃是完成憲政的先決條件，而這縣制變革，更是實行地方自治首待解決的問題。因為民意機關的設立，地方事業的建設，人民行使四權的訓練，均須從自治單位的縣着手。故綱要本身所負使命，即是結束訓政時期的一切工作，促使憲政時期早日開始。不僅在於澄清縣政紛繁錯綜的組織，劃定一種健全合理的制度而已。恭按中央明令，定縣各級組織綱要完成之期為六年，這就是說在六年以後，我們的憲政時期就要開始了，所以自民國二十八年以至民國三十四年，這一時期可名為「準備憲政時期」。由上述四個時期演進的趨勢言之，縣各級機構制度的嬗遞，日殊明朗合理，也漸嚴密進步。現在且將那「把握縣制生命重心的法令」附列簡明表於後，讓讀者自己去體察印證吧。

期時治自託假	別期	法規名稱	立法機關	頒布年月	附錄有關法規
城鎮鄉地方自治章程	滿清政府	光緒三十四年十二月二十七日頒布			訓政時期完成縣自治實施方案 內政部主管事務分年進行程序表 (民國十八年十二月十六日內政部頒發)
府鎮州縣地方自治章程	袁世凱政府	宣統元年頒布			
地方自治試行條例	北京政府	民國八年九月七日頒布			完成縣組織各項報告表造報方案
地方自治試行條例施行細則		民國十年六月八日頒布			
縣自治法		民國十年七月三日頒布			
縣自治施行細則					
市鄉自治制					

期時政憲備準	期時	衛
縣各級組織綱要 縣各級組織綱要實施辦法原	修正保甲條例	各縣分區設置暫行規程 縣自治法 縣自治法施行法
國民政府 國民政府行政院	國民政府立法院 國民政府立法院	國民政府行政院 國民政府立法院 國民政府立法院
民國八年十月十九日頒布	民國八年九月十九日頒布 民國六年七月二日會議通過未頒布	民國六年六月三日頒布 民國三年十二月念一日 民國三年十二月念一日 民國三年十二月念一日 民國三年十二月念一日
		行營頒布 改進地方自治原則，修正改進地方自治原則要點之解釋，各省縣市地方自治改進辦法大綱 (民國二十二年內政部頒布) (本表所錄係就筆者查所及舉其重要而已合併聲明)

三、三十年來縣制管窺

「撫今追昔」，固然是詩人情感的興嗟，也是歷史家所應具的態度。我們要談談三十年縣制的概況，就不能不追溯到三十年前縣制的源流了。

據我知道，「縣」的組織，遠在三代之季，就具有雛形。這是清永濬等修纂的歷代職官表（卷五十四）告訴我們的。

「今之州縣，三代為州長邑宰，秦漢以來為令長。惟諸州之制，於古無聞，唐虞之十二期，夏周之九州，漢以後之州刺史，皆以州統國與郡，與今之州不同。即隋唐之罷郡置州，宋之以朝臣弄權知州事，皆以州領縣，如今之各直隸州，與屬府之州亦不同。惟金代始有以府統州者，其州多不領縣，州遂與諸

縣同列。元代始升縣爲州，下州不及三萬戶，而上縣有在三萬戶以上者；則直隸州與各州以漸而分，明代遂因之以州隸府，而州與縣並稱矣。

至於「縣」的官職名稱，歷代官職表同卷也略有說明：

「知州之名。由宋始；其分職，則自金元明以來。縣令之制，自古不易，周官之縣正，春秋時之邑宰，大夫，既整其職，秦漢以後，大者曰令，小者曰長，其封爲侯國者，則置相以治事，州郡之名，時有變革，而縣則數十年來之有易也。唯是知縣之名，起於宋，其初本非縣令，而以他官知其縣事，其後沿襲不改；至明則自府州縣，皆以知稱，而其爲令長之職則一也。……州屬以同判稱者，初制州本如郡，故雖屬下散州，而仍同郡佐之名。縣之丞、簿、尉，自漢晉以來有之，至明始罷尉而置典史，其餘如巡檢，驛丞，諸職，分列於州縣之屬境者，則亦州縣之屬也。」

清代縣以下各級組織以保甲爲基幹，及末葉頒布城鎮鄉自治章程和府州縣地方自治章程，則規定縣爲地方自治單位，下設城，鎮，鄉一級，（縣或府廳州的城廂地方稱爲城，市鎮村莊滿五萬人口的稱爲鎮，不滿五萬人口的稱爲鄉。）並劃原區域爲自治區域，設議事會和參事會，爲議事立法機關。議員民選，參事員由議員互選；以縣官爲議事會會長。鄉設鄉議會，爲議事機關，議員民選；設自治公所，爲執行機關，置鄉董及董事，由議員就本地選民中選任之。此項辦法，多未實行，有行者亦旋廢。一仍舊制，縣置知縣，下設科房，班房，並置縣丞，主簿，典史，巡檢及驛丞，閹官，稅課大使，河伯所官，并賓幕，丁家，典史等人員。

民際元年，大局初定，縣的組織，未有重大變更，只將縣署衙戶改稱縣行政公署，知縣改稱知事，署內原有吏，戶，禮，兵，工等房，改爲內務，財政，教育，實業等科而已。至民國三年，始見改組。

縣署內部，自縣知事以下，設科多少，并無固定，約設內務，財政，教育，實業四科，易科長爲主任，下分六股，各股分置主稿員，書記，爲黨內務，財政，教育，實業，田房稅契，分征收田賦等事項；也有只設總務一科，置科長，科員，書記等職。或設一二兩科，各置科長，科員，書記，分黨內務，財政，教育，實業各事項。縣附屬機關，一爲警務局。後改爲警察所，由縣知事兼任所長，易警務長爲警佐。至民國五年始復改警佐爲所長，到了民國十七年前後復改稱警察局公安局。一爲勸學所，民國十四年以後改爲教育局。一爲財政所，民國十七年以後改爲公款局，財務局，旋改財政局。一爲勸業所，後改實業局，縣組織法公布後又改爲建設局。至縣以下組織機構，清末曾劃警區，設巡董，爲縣分區縮矢。及袁世凱執政時，規定縣以下劃分自治區域四至六區，特大縣份增爲八區。區置區董一人，自治員若干人。分任議事，執行之責，受縣知事監督。區董由縣知事就民選三人擇一委充，並給薪俸，自治員卽爲名譽職，由縣知事就民選額二倍遴選，關於區以下組織，依然屬於空洞的鄉村。民國五年以後，定縣，翟城模範村成績表現後，山西，雲南，而至全國都加以相當注意，影響頗巨，民國十年北京政府頒布鄉自治制，規定鄉爲縣以下的自治區域，設自治會，爲議事機關，置會長一人，會員若干，均爲民選無給職，另設鄉自治公所，爲執行機關，置鄉長一人，鄉董一人或二人，係民選的名譽職，鄉長須秉承縣知事監督，辦理本鄉自治事務；鄉董則輔助鄉長，處理應管事務。民國十二年以後，人民要求地方自治的高潮，已盪動着全國每一個角落。北京政府知民意所趨，就不能不假托自治爲名，用以收買人心。

這一個時期縣以下各級組織，概括起來說，不外縣以下劃區，區直轄村，或縣以下分鄉，鄉再領村，或縣以下劃區，區再分鄉，以鄉統村，這幾種方式，而已極爲紊亂，而政府所頒法制，頓成敷衍工具，民國十七年北伐成功，實行憲政，遵循總理手訂建國大綱及地方自治開始實行法去建設國家，實

行自治，終因國族多艱，成效未宏，恭按民國十八年六月五日國民政府頒布的縣組織法，規定縣以下設區，鄉（鎮），閭，鄰四級；五戶爲鄰，二十五戶爲閭，百戶以上千戶以下街市地方爲鎮，不滿百戶街市地方暨百戶以下十戶以上村莊爲鄉。每區之編制；以十至五十鄉鎮爲限。區及鄉鎮都是自治團體，縣的執行機關是縣政府，置縣長，祕書各一人，并設一科或二科，各置科長，科員，事務員，雇員，和政務警察各若干人。縣政府下附設公安，財政，建設，教育等局，並復因實際需要，呈准改局爲科，或增設衛生，土地，社會，及糧食管理等局，雖訂有縣參議會，議員民選，但須區長民選時，方能設立。區的執行機關爲區公所，設區長一人，助理員，區丁各若干人。議事機關爲區民大會，監督機關爲區監察委員會（但區民大會和區監察委員會，須區長民選後，始能實行。）鄉鎮的執行機關爲鄉（鎮）公所，設鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，事務員，鄉（鎮）丁各若干人。議事機關爲鄉（鎮）民大會，監督機關爲鄉（鎮）監察委員會，閭隣置閭隣長各一人，受鄉鎮長指揮，負執行之責。閭隣各設居民會議，爲議事機關，有選舉暨罷免鄉鎮長之權。

這一時期縣以下各級組織，比較清晰完備，但過於繁複，反難實行；其原因正如內政部在改進地方自治原則中所指出的：「我國疆域廣袤，歷史悠久，各地方之經濟，文化，政教，風俗迥然不同……；乃現行自治法規竟欲以嚴密統一之程序與方式，施於各種情形不同之區域與人民，無怪數年以來，一切法令徒成具文。」而這弊病就是法制過多，又沒有彈性，致難適應地方情形。

民國念三年內政部繼全國第二次內政會議提議改革縣政之後，先後頒行改進地方自治原則，修正改進地方自治原則要點之解釋及各省縣市地方自治改進辦法大綱，始確定縣爲地方自治單位，而定區公所爲縣的佐治機關，廢止區爲自治團體制度，并明訂村與鄉鎮之區別，列村爲地方自治團體之一級，變更

閭隣性質，視爲可有可無，成爲縣與鄉鎮之兩級制，鄉鎮的分別，以地面大小，人口多少而定，無隸屬機關，各爲自治團體，直接受縣政府指揮監督。爲於縣與鄉鎮之間，必須因爲地域，人口，文化，經濟，這幾個條件有特殊的地方的地方，方得設自治行政區，民國廿三年十二月委員長行營頒布剿匪省份各縣裁局改科辦法大綱，及各縣分區設置辦法大綱，以及修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例之後，改訂每縣劃區，不得少於三區，多於六區，區分甲、乙、丙三種，各縣區署組織，置區長一人，區員，書記，助理書記，錄事，區丁若干人（視區等級而定）。區以下爲「聯保」，保，甲，戶。並以戶爲編組單位，戶設戶長一人。十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長，保長受區長指揮監督。凡大鄉鎮編成五保以上，應設保長聯合辦公處，由保長互推一人爲主任，並得設書記（後改爲聯保辦事員）一人或二人助理之。但各保應分別舉辦之事務，還是由各保長自己負責，縣的組織方面，將舊有各局一律裁撤，在縣政府中設第一、二、三科分掌民政，公安，財政，教育，建設事項，置科長一人，警佐，督學，技士，科員及其他人員若干，並於縣政府附設經征處，經征省縣普遍的正附稅捐；同時另設縣金庫，警察所等機關，且將財務委員會改爲專任審核機關，另設社訓教官，督訓員，辦理民衆組訓事項，及各縣政府又得視實際需要設四科五科，分別主辦建設，警衛，軍事，地政，兵役，禁煙，救濟各業務。

這一期縣以下各級組織，在側重自衛的立場說，甚爲合理，如編組壯丁隊，婦女隊，少年團……等，專事民衆的組訓，地方秩序的安定，並明白規定縣，區，（聯保），保，甲戶長的資格職務，系統組織，以發揮偉大大力，加緊生聚教訓，完成管，教，養，衛的目標，果然行未數年，已收「充實組織」，「集中權責」之效。

民國二十八年九月十九日國府頒布縣各級組織綱要，規定縣爲地方自治單位，按照面積，人口，經

濟，文化，交通等狀況，分爲三等到六等。並以爲法人，鄉爲法人，縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制爲保甲，縣之面積過大或有特殊情形者，應分區設立教育，警察，衛生，合作等機關。縣設縣政府，置縣長一人，下分民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會各科，設科之多寡及其職掌之分配，由省政府依縣之等次，及實際需要擬訂報由內政部備案。人事方面置祕書，科長，指導員，督學，警佐，科員，技士，技佐，巡官，其名額，官俸，等級，編制，由省政府依縣之等次，及實際需要擬訂，報由內政部核定之。並設縣政會議，每兩星期開一次，議決提出縣參議會之案件及其他有關縣政之重大事項。縣設縣參議會，由鄉（鎮）代表會選舉參議員組織之惟暫不選舉縣長。至區之劃分，以上五鄉（鎮）至三十鄉（鎮）爲原則，區署之地位爲縣政府之補助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務，在未設區署之區，由縣政府派員指導。區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政，財政，建設，教育，軍事等事項，均爲有給職。區所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。區得設建設委員會，聘任區內聲譽素著人士，進行鄉村建設之設計，研究，協助建設機關，由區長擔任主席。鄉（鎮）之劃分，以十保爲原則，不得少於六保，多於十五保。鄉（鎮）之劃分，及保甲之編制，由縣政府擬定呈請省政府核准施行。彙報內政部備案。鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人，並設鄉（鎮）民代表會，就公民中具有法定的資格者選舉之。鄉（鎮）公所設民政，警衛，經濟，文化四股，各設主任一人，幹事若干人，須有兩人專辦戶籍，由鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任，並應酌設事務員，經費不足地方，各股得酌量合併，或僅設幹事。鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長，鄉（鎮）壯丁隊長，暫以一人兼任，在經濟教育發達之區域，鄉（鎮）中心學校校長，以專任爲原則。鄉（鎮）設鄉（鎮）務會議，由鄉（鎮）長主席，各股主任，幹事均應參與，與所議事項有關之保長得列席。鄉（鎮）

民代表會之代表，由保民大會選舉之。保之編制，以十甲為原則。不得少於六甲，多於十五甲，在人口稠密地方，如一村或一鄉，為自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校，合作社及倉儲等機關，推舉保長一人為首席保長，以總其成。保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會就公民中具有法定資格者選舉之，保長，保國民學校校長保壯丁隊隊長暫以一人兼任。在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專任為原則，保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之。在經費不充裕區域，得僅設幹事一人。保有保民大會，每戶出席一人，組織未定。甲之編制，以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶。甲置甲長一人，由戶長會議選舉之。除戶長會議外，必要時得舉行甲居民會議。上述保甲之編制，原有名稱為村，街，圩，場等者，得仍其舊，但應逐漸改稱為保，以歸劃一。

這一期縣以下各級組織，已建立一貫的，明晰的，健全的制度，把三十年來散漫糝糊，更迭無定的積弊和缺點糾正過來。我們確信我國縣各級制度，自經此次改革之後，日臻於進步，而又合理，這是必然的。

四、論縣各級組織綱要

其次，我們應該論到這劃時代的傑作——縣各級組織綱要（以下簡稱綱要）本身來了。

以過去縣各級組織情形，對比現頒綱要所定的制度，我們很明顯的發見綱要所定現制度有幾個優點

第一：新制度富有彈性，能在中央劃一組織之下，再給予地方以伸縮權力，使得因地制宜，不至割

足就履——縣政府設科多寡，縣政人員名額，官俸，等級，編制都得視該省各地方財力及實際需要而定，中央如果劃一限制，必使各省發生困難，綱要第八，九，十三各條規定，中央均付權省政府依照縣之等次及實際需要報內政部核備。至於區署存廢問題，已經成爲今日政治論爭之一，但他們論爭的理由，雖有少數出自個人主觀，但多依據各省地實際情形而言，難予判斷。綱要第二十四，二十七，二十六，二十七，二十八各條採取折衷態度，規定區署爲縣政府輔助機關，代表縣政府督導各鄉（鎮）辦理各項行政及自治事務。在未設區署之區，由縣政府派員指導。這樣置區署爲虛設，介於可有可無之間，由各省視實際需要自己處理，並明定其性質「爲政府輔助機關」只能代表縣政府對各鄉（鎮）執行督導的任務而已，如此認區署爲病民機關的，今既定區署非行政的一員，已失去「病民」的本質機關，再也不必鯁鯁過慮了，反之，說區署爲良好制度的，此後區署仍可設立，且又成「爲縣政府輔助機關」，革去區署負行政責任時的自身種種痛苦困難。凡引廢區署必影響縣行政效率爲憂的，也可以放心了，至於鄉（鎮）之劃分和保甲之編制，必須依據人口，經濟，文化，交通各狀況以爲斷，而各縣上述狀況，又不盡同，省府雖爲主管機關，亦難瞭如指掌，只能示以原則，令縣視地方實際情形自擬，綱要第三十條亦給予縣政府以此項特權。至於保之編制，原有名稱多沿用村，街，墟，場，如果一時就令改變過來，民衆不明底蘊，當誤爲機構又將大事更動，勢必使各省市縣發生絕大困難，綱要第五十六條規定，得仍其舊，但因逐漸改稱爲保，以歸劃一，綜上所舉數點，綱要所定制度，均能一面建立明確系統，一面顧全地方情形，一面不肯立法精神，何等合理！

第二：新縣制能做到充實基層組織，革除保甲積弊，發揮保甲功能，推動地方自治的一切事業——過去聯保的組織，一個主任之外，最多是二個聯保辦事員，以這樣三個人力，要辦理縣區飭辦的一切法

令，和處理轄內民衆的一切糾紛，實在不容易辦好，而且保甲長多半是學識淺陋，能力薄弱，要肩負起管，教，養，衛，四件大事，更非容易！甚至各級政府以至聯保辦公處的法令事務，如征兵。派款，調解，戶籍，禁煙，積穀，衛生，救濟，水利，交通，造林，墾牧，征工，警衛，教育，體育，放哨，偵查，守望……以及辦理軍隊雜務，招待軍隊過境，都要靠保甲長一人去推行，有的還得無端遭受員警丁役的虐待凌辱，毆打監禁，因此聯保主任，保甲長的乖覺的便矇上欺下，敷衍塞責。無良的，即乘機橫征暴斂，魚肉剝削。懦弱的或賄賂求去，或一走了事，弄到利國利民的制度，變成病國病民的厲階，人民之憎恨保甲長，賤視保甲長，連帶的視保甲爲猛於虎的苛政之心理，就漸漸養成了。這原因固然是不肯保甲長造成的，但探本尋源，不能單獨歸罪於制度及人選的不良，政府也應該負擔一部份的責任，因爲法令既不允許其有健全的組織，就不該給予以過分繁重的事務，迫得他們不得不走上歧途，求目下片時的苟安，不顧將來的利害了。綱要第三十一至五十五各條規定，鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，置鄉（鎮）長一人，副鄉（鎮）長一人至二人，並分設民政，警衛，經濟，文化四股，各股設主任一人，幹事若干人，一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任之，這樣鄉（鎮）公所和保辦公處的組織，可說是很充實了，凡管，教，養，衛各職務，均有負責承辦之人，而負責承辦之人，又是鄉保之優秀份子，校長教員充任，糾正過去認聯保主任，保甲長爲「萬能」之錯誤觀念。同時並提高鄉（鎮）長及保長之素質，嚴定資格，實行民選，一方面在無形中使公民練習運用選舉罷免之方法，激發民衆對於政治生活之興趣，及自治活動之技能。一方面使鄉（鎮）保長之產生全出自衆望所歸，便能受民衆的擁護，提高其地位，負起領導民衆的責任。直接還得限制地痞流氓，土豪劣紳的混跡，間接也可解除民衆的痛苦，並洗刷人民憎恨與賤視保甲人員的心理。另一方面於鄉（鎮）設鄉（鎮）民代表會，於保設保民大會，於甲設

戶長會議，及甲居民會議，爲各級議事機關，使民衆之要求與意見，可上達政府，而政府的法令，也能直抵民間，政府與人民關係日見密切起來，並且在積極方面得增強行政效率，在消極方面，能監督鄉（鎮）保甲長之爲非作歹，共同發揮保甲功能，以推動地方自治的一切事業。

第三：新制度把保訓教打成一片，實行三位一體，消除人事的糾紛，強化政治據點——行政的一大障礙，就是人事糾紛，我國下層行政機關的散漫，多半是因人事設事，這原因也就由於人事未會到合理的解決，無法打成一片，在精神和工作方面不能密切聯繫，在組織和經濟方面，變成駢枝和浪費機關。比方從前縣組織在縣政府之下，分設各局，每因小事，輒憑私見，以事爭執，小即影響行政效率，大而馴至一事無成。自裁局設科之後，組織既成爲一元化，主管有人，磨擦現象無形消滅。廣西政治之能日上軌道，即是收效於基層組織之實行三位一體制度，其法係每一鄉鎮設立鄉（鎮）公所，鄉（鎮）中心學校，及民團後備大隊部，以鄉（鎮）長兼任中心學校校長和後備大隊大隊長。每一村街設立村街公所，國民基礎學校，編練民團後備隊，以村街長兼任基礎學校校長和民團後備隊隊長，使團政，教育與鄉鎮村街公所聯成一氣，組成一體。現在綱要三十二，三十四，四十九，五十各條規定每一鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，鄉（鎮）中心學校，及鄉（鎮）壯丁隊，暫以一人兼任。每保設保辦公處，保國民學校，保壯丁隊，暫以一人兼任。更積極的，就是在鄉（鎮）公所裏，（分）設民政，警衛，經濟，文化四股，而以副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心學校教員分別担任各股主任，並酌設專任之事務員，協同辦理，保辦公處也設幹事二人至四人，分掌民政，警衛，經濟，文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之。使鄉（鎮）及保的組織，不至再成爲空掛招牌機關，而能更進一步的利用現有優秀的人力（即用學校教員兼任鄉（鎮）及保的事務），使職有專司，切實負起管，教，養，衛的任務。如果鄉（鎮）保的經濟，教育發達之區域，中心學

校及國民學校校長，以專任為原則，這不能視為三位一體制的分化；我們應該知道教育立國大計，一切的行政都需要教育為動力，所以凡經濟發達之鄉（鎮）保，校長以專任為原則的意思，就是因為學校教員既成為鄉（鎮）公所及保辦公處之一員，校長改為專職，主持生聚教訓大事，反更能收到「殊途同歸」的效果。此外在人口稠密地方，如一村或一街，為自然單位不可分離時，綱要四十六條亦規定得就二保或三保聯合設立國民學校，合作社，及倉儲等機關，推舉保長一人為首席保長，以總其成，但壯丁隊仍得分編隊訓練，從這一點變通辦法看來，立法的嚴密，是綱要的特色！這樣把保，訓，教三個手脚，併為一體，政治的據點，便更加強化了。但以事理說，將組訓民衆的三件大事委諸一人，的確可以免除爭妒的弊端，人才的缺乏，和經費支絀的苦痛，而且人事的糾紛自會消除，於政務上更能統一事權，避免牽掣，自然而然的結集起基層的政治力量，完成組訓民衆的目的。

第四：新制度確定了縣鄉（鎮）財政收入的項目，和嚴禁就地籌款，並劃分各級事務經費之支給與補助，一洗財政紊亂的積弊——財政為政治命脈，以往縣政之不能建設，大半是由於財政沒有辦法所致。其中有三個重要的原因：（1）各縣經費有限，而行政費，事業費的開支，又與日俱增，因是無法自給，開源無方，不得不出於剝肉補瘡，或緊縮，拖欠一途，影響至百舉俱廢；（2）國家事務和省事務，每由縣辦理，一切經費都責令縣政府就地籌款開支，又漫無標準，遂給予不肖官吏和保甲長橫征暴斂，浮派勒索的機會，結果使民衆對於政府發生誤會；（3）縣鄉（鎮）財政收入項目過去沒有規定，一任省縣各自為政，或截留國稅，或挪移省款，或巧立名目。征收附派，終至荷稅繁興，雜捐百出，政治效果未收，而民怨已經載道。綱要第十八，十九，二十，二十一，二十二，二十三，四十或四十二，四十四各條規定，土地稅等八項稅款為縣財政收入，並指定鄉（鎮）公有財產等五項條目為鄉（鎮）財政收入，而後限定

國家事務及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。凡經費足以自給之縣，其行政費及事務費由縣庫支給。收入不敷之縣，由省庫酌量補助。人口稀少，土地尚未開闢之縣，其所需開發經費，除省庫撥付外，不足之數，由國庫補助。如果縣政府應建設上之需要，必須籌集一筆經費應用的話，也可提經縣參議會之決議及省政府核准，依法募集縣公債。如果鄉鎮應建設上之需要，也可提經鄉（鎮）民代表會之決議及縣政府之核准，征收臨時收入。並規定由縣政府統收統支，而經費的收支，均須編造預算決算，概算按級呈核，使向民衆索取一個錢，都得經過政府合法的手續，取得民衆同意，切實做到取之於民，用之於民的法則，點滴歸公，杜絕官吏及保甲長從中漁利，廢除苛稅雜捐，減輕民衆的負擔，這一種辦法，建立財政的行政，立法，司法良好制度，是非常的合理，此後財政紊亂的積弊，才得到根絕的辦法。

五、結論

自縣各級組織網要頒布之後，我國縣政，將有一番變革，而這變革，無疑的就是完成憲政的動力。

誰說中國沒有好的縣政？

誰說中國沒有好的縣制？

檢閱了晚近三十年來縣各級組織制度發展的史實，我們深切瞭解：

中國好的縣政早在不斷的改進中，

中國好的縣制早在長期的孕育中，

果然，我們還沒有度完這短知的二十八個年頭：

我們從不斷的改進中產生出好縣政的模型，
我們從長期的孕育中創作出好縣制的準則，
只要四萬萬五千萬顆熱烈的心，能結為整固的心，四萬萬五千萬股偉大的力，能匯成整體的力，黨政的實現，不難早日本竟其功！所以

我們要細心研究縣各級組織綱要，
我們要熱烈擁護縣各級組織綱要，
我們要努力奉行縣各級組織綱要。

在本黨 總裁領導之下，一心一德，底於完成！

（浙江自治第二二期）

縣以下行政機構及黨政工作聯繫之研究

金平歐

捧讀 總裁二十七年四月八日出席五屆四中全會所講「改進黨務與調整黨政關係」演詞。深佩偉論，不敢忘贊一辭，奉命簽註意見，謹就管窺所得，略陳於後：

一、縣以下行政機構之改造

依照縣以下黨政機構關係草圖圖例釋要「行政方面」所示：「擴張政治下層機體激發民衆自動精神」實爲精確不磨之論。「主要精神，即在將縣以下各級，相間的形成虛實互用的關係」，亦屬無可非議。惟我國多數縣份之面積，人口、交通、經濟、文化、人才，相差數倍以至數十倍，在浙省只一等縣，尙可試驗，餘因條件不夠，實施恐有困難。如爲普遍推行計，似有變通之必要。

(一) 縣政府增設社會科問題——如爲特種縣份，事務較繁，可設社會科。以專責成，如現在一般縣政府之各科辦事僅有二三人，社會科事務似應分別併入民政科教育科，力量既較集中，職權亦易劃分。因籌備地方自治事宜爲民政基本業務，而組訓民衆工作，究竟何者應由民政或教科主辦，何者應由社會科主辦，亦難有明確之界限。故以不設置爲宜。此其一。軍事訓練員屬於社會科，抑係獨立，應明白確定。考其性質似與現行之縣軍訓教官相同，並存則重複，如同爲一人，可將社訓總隊部改爲社會科，由軍事教練員兼任科長主持社會國民軍事訓練。此其二。

(二) 縣設參議會問題——縣參議會對於縣政之職權在建國時期，應限於建議籌劃策動及請求解釋，權過大則縣政府工作難以開展。人數以一萬人設一人爲原則。人口在十萬以下者酌加，三十萬以上

者酌減，產生方法，暫由各鄉保甲會議推加倍人數，呈縣加具意見。轉省核定。

(三) 區署組織體系問題——一、二、三各項規定甚佳，惟交通便利處所及面積不大縣份，不必設區署者，擬酌設各種指導員，直接受縣政府之指揮。

(四) 鄉鎮公所制度內容問題——充實鄉鎮公所甚覺重要。惟添一事務員或書記及若干鄉丁，似覺不可少。其次，八股之外，似應添兵役股。所屬為徵兵協會。辦理徵兵調查免緩役之初步審查，辦理徵集等事務，在現時決不可少，復次，鄉鎮長之選舉應由保長大會，每保推舉一人，由縣圈定三倍人數。訓練後擇優任用，餘使暫行担任各股工作，將來鄉鎮長更調，即可遞補。否則，遇缺即難解決。

(五) 保長工作問題——在理論上保長大部份責任下移甲長，自屬較佳；但在事實上保長尚能推動，甲長則不易推動，原因為現時甲長教育程度太低，多不識字，有若干地方，不能更易一識字者，同時因甲數多，控制不易。如能加強領導及加以嚴格的訓練，始可推行。其次，保長可酌兼鄉鎮各股工作，指揮或較靈便。

(六) 鄉鎮保會議問題——一、鄉鎮會議應有保長出席。二、保雖為一虛級；但應設保民大會，與保民會議，鄉鎮重大事件，必須通過各保保民大會，或保民會議，除特別必要時臨時召集外，保民大會每年召集一次，出席者為公民保民會議一月或二月開會一次，出席者為戶長或其代表，以便訓練民衆而真能反映民衆意見。一保人數最適於開會，開會時必須派會經訓練之指導員，使會議能收自治，教育、建設之三大作用。此種民主基層之建立，曾在武義試行，頗著成效。

二、縣以下黨政機構之聯繫

黨政機構之聯繫，其方式有二：一為聯環式，即黨政各有體系，逐級發生聯環之作用。此即草圖所

採之方式。二爲融和式，即縣黨政首長同爲一人，如一根之二幹，無分彼此，共存共榮。茲分述之。

(一) 聯環式——即黨政聯繫之運用

1. 小組由縣長書記長教育(社會)科長軍事訓練員組成。會議時如有問題需表決或發生爭執，宜賦與縣長最後決定權。以免議而不決，不歡而散。

2. 小組會議討論工作，黨政工作必須互相配合，如縣政府組織自衛團體，黨部即應訓令黨員發動民衆參加。即兩方面有同一時期共同完成一種工作，而非兩不相謀，各行其是。

3. 縣長應由會受訓練之黨員充任，否則，立場不同，雖有好制度亦必不能運用。過去黨政機關之磨擦，原因固屬多端，然縣長不能明瞭黨的政策，對主義亦無堅決信仰，對黨部歧視，要亦爲主因之一，如縣長能由忠實黨員充任，結果必較良好。其他職員，亦應盡量用黨員，使公務員明了黨務。

4. 書記長應慎重選擇，其資歷要與縣長相當。各級負責人須給予相當行政知識訓練之機會。使知縣政府任務，不予過分之干涉。即使黨員明了行政。

5. 黨政人員應常共同討論，如開聯席會議；共同研究，如組成學術研究會，共同娛樂，如組織具樂部；共同運動，聯合組織運動團體，以使學術進步，感情密切，自然黨政雙方就會聯繫了。

(二) 融和式——即黨政化合之聯繫

1. 縣長兼任黨部書記長，因兩人合作，總無一人之靈活，過去兩機關分立，故因而發生磨擦。此種不諧和原因(一)權則相爭，過則相諉，(二)黨部干涉縣府人事，(三)黨部負責人多地方人，對於行政司法財政各種案件，當代人說情，使縣政府爲難，要求不遂，則生意見。(四)黨部負責人，一般均較政府人員能力薄弱，故政府每不樂受黨部領導。(五)爲不良士紳利用造成黨政對立。凡此種種原

因，由縣長兼任書記長，則可消滅。

2. 書記長下設一總幹事，爲縣長負責處理日常黨務，其地位若縣府科長，其他職員，亦因黨政首長同爲一人，而下級亦將視同一體，故來往密切，絕無磨擦，縱有誤會，亦立時可消除。因此可和衷共濟。

3. 黨政既同爲一體，共向同一目標推進，互助合作，可增工作效率。黨部可領導各民衆團體以擁護政府，使政令推行無阻。政府亦可選拔優秀黨員担任鄉鎮事務員，小學教職員二類工作，如担任公職人員並非黨員，並介紹其入黨。黨員增加，力量亦充實，以厚植黨基。

以上所陳，卑無高論，不知有當萬一否？

（浙江自治第二三期）

對於「黨政關係與下級機構改造案」的意見 朱章寶

一、在「官治民治融爲一體」的原則下，更應貫徹「保甲與自治融爲一衛」的主張

在民主共和國，本不應有「官治」和「民治」這樣對立的名稱，祇因爲我們建國的程序尙停留在訓政時期，這時期是由黨來攝政，同時以行政的手段來訓練人民使用四權，扶植民治。故今日所謂民治是黨治下的民治所謂官治，亦就是黨治下的官治。

自保甲制度參入到地方自治機構以後，舊時地方自治的法令，便無形停止效力，地方自治的兩個要件——1.由人民公意選舉自治職員，2.依人民公意和力量議決並執行地方公共事務——也都消失其重要性了。難怪有人，懷疑保甲制度，是不足以扶植民治，且適足以阻遏民治呢？

若說保甲制度是有利於官治，足以健全下級行政機構，加強地方行政的效力。但是，從事實上觀察，政府一切法令，每推行到鄉鎮公所以後，便遇著很大的障礙，使行政力量不能通過鄉鎮保甲而直達於一般民衆。那末，保甲制度不但不適宜於民治，而且更有善於官治呢？

奉頒前案，有見及此，擬將鄉鎮成爲縣以下實際負責的一個重要機構，在鄉鎮公所內，設置軍事政治幹事各一人，由政府指派，爲有給職。此外又設首事若干人，組成鄉（鎮）政會議，首事兼各股股長，股長下又有組長和組員，由人民推選有聲望，有技能的人來擔任，概爲無給職。

鄉鎮公所直接指揮甲長，使他負責執行一切政令，將原來保長應做的事務，大部分移到甲長身上，故保是變爲鄉鎮下的一個虛級。

依上述組織看來，鄉鎮以下的行政力量，固可增加不少，在今日鄉鎮保甲的自治機構中，能選用人民的才能來充實官治的力量，這就是「官治民治融為一體」的新組織。

但是，這個新組織尚不免有下述的缺點：

1. 無給職的人員太多，且與有給職的人員同在一處做事，往往不能同樣的負起責任。
2. 股長組長組員既都不是站在行政地位，自然不受行政制裁，同時也不受人民的監督。
3. 幹事的權不能集中，指揮不能統一。

4. 祇注重選拔民才，運用民力；而不注重發揮民意，培養民權。

5. 保為虛級，不能善用保的優越性來扶植民治；甲為實級，祇重在執行政令，擴張官治。

6. 雖有保甲會議，而一般人民沒有基本的組織與訓練，全民行使四權的能力將永遠不能發展。

為補救上述缺點，應於保甲制度的裏面，充實以自治的精神，即所謂「保甲與自治融為一體」的主張。要實現這個主張，祇有促開保民大會，因為保民大會是訓練人民使用四權的最好場所，保民大會可以發揚民主政治的精神，可以樹立地方自治的基礎，可以觀察民意的趨向，可以促成政令的推行，可以溝通政府與人民間的隔閡，可以排除社會惡勢力的障礙，可以促進保甲制度適合時代的要求，可以加速民衆動員完成統一的組織。

依照浙江省保甲章程及補充辦法的規定，保是包含有一百戶上下，（六甲以上，十五甲以下，）應以原有村落及市鎮為範圍，並須按照地方習慣，地勢限制及其他特殊情形而定。與縣組織法上所規定鄉鎮的範圍，及其伸縮條件，大抵相同，可見保的組織，在歷史上，地理上，宗族關係上，經濟生活上，以及風俗習慣宗教信仰上，都有密切的關係。我們可以說，保是地方自治的機構上最具備客觀條件的一

個基本單位。同保的居民，平時已有了出入相友，守望相助，有無相通，患難相恤等的習慣。在抗戰時期，是最適合於實施自衛自治組訓工作的一個動員的單位，也可以說，保是民衆參加抗戰建國活動的一個細胞。

黃主席說：『保民大會與新政之關係，正與上課與教室上操與操場之關係一樣』。這是說保民與保民大會，不可分離，也就是極言保民大會的重要性。

以上是說明保的組織和保民大會的重要，如果能普遍舉行保民大會，則保以上鄉鎮一級的組織，並不難求其健全。如此，則原案中所定鄉鎮公所內部無給職的人員，似可減少，但仍不妨以鄉鎮爲下層的行政機構，使與地方自治基本單位的保，緊密的銜接起來，則在抗戰時期官治民治融爲一體的主張必能完全實現了。

二、以黨團活動透過各級行政機關，同時應使黨政事業深入民衆基層組織。

黨政的分離即是本黨革命的失敗，而黨政的摩擦，更予敵人以最大便利。故原案爲調整黨政兩方相互關係，乃當前抗戰建國最迫切的要求。茲爲適應事實的需要，謹就原案所指示的原則陳述左列幾點補充意見：

1. 於原案所訂黨部書記長縣長教育科長軍事訓練員開小組會議外，更應以縣黨部全部職員及縣政府職員中的黨員，組織一個黨義國策研究會，至少每二星期開會一次，輪流報告自己研究心得，再加以分別討論，將其結果用爲黨政工作人員共同遵守的準則。

2. 黨政主要人員應將前條討論結果，分別各向其所屬各級人員，或以演講，或以囑令，爲剴切的指示。

3. 縣黨部應指示其所屬各區分部黨員，實行黨義研究，至少每二星期應開一次研究會，互相質疑討論，並將各黨員研究報告及開會紀錄按期送縣黨部審核。（這是因為現時鄉村黨員多不懂三民主義）

4. 爲使全縣的黨員都能參加民衆組訓的宣傳和指導工作，必須由縣黨部召集各區分部黨員，施以短期訓練，其關於民衆組訓各種原則和辦法，必須依照黨政機關會經決定，並且必須實施的方案，以便黨政雙方的工作容易配合。

黨員宣傳工作的對象，除一般民衆以外，還有行政工作人員，故平時縣黨部的職員，應對縣政府內非黨員的職員，隨時以個別談話的方式，宣傳本黨的主義和政策，但須注意下列各點：

1. 宣傳者的社會科學常識，不可低於被宣傳者。
2. 宣傳者不可存猜疑的心理和偵察的態度，以免被宣傳者發生誤會。
3. 被宣傳者如對於黨義已有相當的認識，宣傳者應取互相研究的態度，使其更有進一步的瞭解。
4. 黨政兩方工作人員，平時須互相接近，推誠相與。倘對於黨義的見解偶有出入，應根據最高原理，用邏輯的方法，說服對方，並須以工作的努力，從事實上求雙方互相諒解。
5. 縣黨部書記長須時常會同縣長下鄉，在管教養衛共同事範圍內，領導下級黨政工作人員，各盡其應有的責任，協力合作，一齊向下層民衆，建立黨政事業的基礎。

新縣制的特徵及其基層幹部問題

陳紹賢

本年三月一日是新縣制在四川江西等省所屬各縣（江西游擊區縣份除外）開始實施的一天。其他各省都在籌備實施，開始的日期事實上當有先後，但依行政院的规定，除特殊情形的縣份得經呈准延期施行外，各省應普遍實施，並應於三年內全省各縣一律完成。如果今年可叫「新縣政年」，那麼，本月（三月）該稱「新縣制月」，以紀念去年九月十九日呱呱墮地的「縣各級組織綱要」到三月一日這天能開步行動了。

（一）從前各縣有無法律狀態？

有人說，我國晚近政治上的一大缺點，就是縣無法律的状态。這種說法，從法律觀點上看，是沒有錯誤的。國民政府成立以後，關於縣制的法規，起於十八年六月五日國府公布的「縣組織法」。（十九年七月七日修正公布）這個母法生出「縣組織法施行法」，（十八年十二月二日國府公布）「區自治施行法」，（十八年十月二日國府公布，十九年七月七日修正公布）和「鄉鎮自治施行法」。（十八年九月十八日國府公布，十九年七月七日修正公布）可是這套法規構成的縣制，在過去十年中經過幾次的變革，如內政部於二十三年三月訂「各省縣市地方自治改進辦法大綱」，咨行各省省政府，同年四月公布「改進地方自治原則」，二十一年至二十四年，南昌行營和豫鄂皖三省剿匪總司令部頒發各種關於地方政制的命令條例和辦法，以及二十六年六月行政院公布的「縣政府裁局改科暫行規程」和「各縣分區設置

暫行規程，「這些單行規章固各有其適應性的多少價值，然大都以規章改變或代替法律，（縣組織法及其子法）而二十三年立法院通過的「縣自治法」和「縣自治法施行法」，又未經國府公布，在那期間，原有的縣制事實上等於沒有存在，而新的縣制又像胎死腹中。加以各省復因實際需要，除江西湖北安徽河南等剿匪省區，有適應環境的地方政制外，再如山西的村制，廣西的甲村街鄉鎮區制，廣東的聯鄉制，（施行不久即廢），都是根據自制的單行法規，對於縣制的法律體系，諸多不合。在革命建國過程中，這種現象當所難免；地方的這些措施，也各有正當的動機和實際的效用，但制度善變，政令紛歧，學者有時尚感迷離，民衆更難辨識，這對於人民的守法觀念，不能不認爲一種障礙罷！

（二）新縣制有什麼特徵

「縣各級組織綱要」的實施，一方澄清了過去種種「縣制」由無法律狀態激盪起來的混沌局面，一方發出地方政治建設前途的一線曙光。新縣制之所以優於舊縣制（基於「縣組織法」的縣制，以至優於任何臨時的局部的地方制度，最明顯的，就是這新制確能處處顧到求統一於彈性之中，寓理想於實際之內。如戶，甲，保以至鄉（鎮）以十進爲原則，而以六至十五爲範圍；對於自然單位的村街墟場，既不勉強分離其應辦的事務，但仍維持其分保的編制，這都表明既非刻板式的劃一，也非無限制的紛歧，符合了科學的行政原理，又可適應地大人多，地方情形各殊的中國環境的需要。鄉（鎮）長，鄉（鎮）中心學校校長，鄉（鎮）壯丁隊（現改稱國民兵隊）隊長，規定「暫以一人兼之」；保的保長、國民學校校長，和壯丁隊長，（現改稱村長）也有同樣由一人暫兼的規定，同時對於經濟教育發達的區域，鄉（鎮）保的校長就以專任爲原則。這樣活用廣西的「三位一體」制，也是兼顧到統一和彈性兩個條件。

總裁昭示新縣制的根本精神，「在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎」。這就是新縣制所具有的理想，正和過去的縣制一樣，都是本着「總理地方自治的遺教，有了同一的理想。但舊縣制的失敗，就在只有理想，沒有貫徹理想的實際要素。新縣制的內容是理想和實際打成一片；一、奠定革命建國基礎」是它的目的，而基於本制一切管教養合理的設施，必能由喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以達到這個目的，並進而完成三民主義的國家建設。

（三）一般政制的好壞在那裏？

任何政治制度的本身，本來沒有絕對的好壞，牠生出來的好壞，一則因於它之能否適應實際環境的需要，一則在於它之能否適應實際環境的需要，二則在於推行的「人」和「財」的條件如何，而人材問題尤爲政制施行上的根本問題。舉一個歷史的例罷。明代的地方制度，在洪武年間，里社，社會，社學，鄉約亭諸制，類多運用有效，推厥主因，在於里長之得人；可是同一制度到了仁宣年代，弊病叢生，則多由於里長之敗壞。再如近年來的鄉鎮長制度，每在同一縣內，一切規定的辦法大致相同，而他們服務的情形，往往鄉鄉或鄰鎮即大相差異，這也多繫於鄉鎮長之是否得人。總裁在說明「確定縣各級組織問題」的講詞中，也歸結到：「惟有治法，仍賴有治人」。這個意義，至爲明顯。

（四）地方基層幹部所需的「量」

聽說這次四川行政督察專員會議中，有好些人主張新縣制在四川的實施，應採分期分區的辦法。他

們的主要理由，就是認為同時普遍實施，人材不夠。這可信是實在的情形。成都會議的結果，關於同時普遍實施所有各種問題，都有了解決的辦法。不過這種人材的缺乏，大概是各省所同然。總裁對於解決新縣制中的人材問題。會作原則上的指示，行政院縣政計劃委員會設組專司研究這種問題，中央訓練委員會和內政部都注意到縣政人員的訓練，各省政府多已舉辦鄉鎮保甲長的訓練。各級當局之急謀解決這個問題，可以概見。

有人比新縣制為一座寶塔，因為他是充實鄉（鎮）保甲的下層組織，基礎廣大，為具如此，基層能否堅實，多由於基層人材如何。根據這個新制，鄉鎮的事業開展，他不只是政治的組織，而且是經濟的和文化的組織。鄉（鎮）公所除置鄉（鎮）長一人，副一人至二人外，得分設民政，警衛，經濟，文化四股。每股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉（鎮）長及鄉（鎮）中心小學校教員分担之。保辦公處置保長副各一人，得設幹事一人至四人，掌理民政，警衛，經濟，文化各事務，由副保長和國民學校教員分担之。最低層的是甲，每甲置甲長一人。以上各級以至區和縣所需的人材數量，據去年十一月四日重慶各報載某專家的談話，估計實施新縣制，全國共需縣政工作人員一千一百一十八萬七千三百六十七人。在這數量中，佔大多數的當然是鄉鎮保甲所需的各級人材。

在這巨量的人材需要中，應先解決的不能不承認是鄉鎮保甲長這些所謂基層幹部的人材問題。這項人數，據說：「有人估計全國同時實行新縣制的時候，各鄉鎮保甲所需基層幹部，當在五百萬人左右。」（見二月十五日中央日報載李宗黃先生播講詞）這個數字不是估計得過少，就是未把戰地戰區所需的計算在內。如果以全國計，必遠不止此數。查二十五年內政部統計蘇浙、皖、贛、鄂、湘、川、晉、豫、冀、陝、甘、粵、閩、桂、滇、黔、綏、寧等十九省已編成的保，共七十七萬九千五百八十一保。

假定以十進計，只就上述十九省。就需有七萬七千九百多鄉鎮長，七十七萬九千多保長，七百七十九萬多甲長，綜合來說，就需有八百六十多萬鄉鎮保甲基層幹部人材了。再加上十九省中未編成保的地方以及未經計入的各省，則人數當在一千萬以下。

（五）地方基層幹部所需的「質」

新縣制中基層幹部問題的重要，除了數量的巨大，還有質量的限制。鄉鎮保長的人選條件都有規定。依「縣各級組織綱要」第三十一條所載，鄉鎮長副須（一）經自治訓練及格者，（二）普通考試及格者，（三）曾任委任職以上者，（四）師範學校或初中以上學校畢業者，（五）會辦地方公益事務著有成績者，等項資格之一的公民，由鄉（鎮）民代表會選舉之。又依第四十七條所載，保長副由保民大會就公民中具有下列資格之一者選舉：（一）師範學校或初級中學畢業或有同等學歷者；（二）曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者；（三）會經訓練及格者；（四）會辦地方公益事務者。同時第三十一條，和第四十七條分別規定：「鄉（鎮）長選舉實施日期另以命令定之。」「在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉（鎮）公所推定，呈請縣政府委任。」可見在新縣制實施的初期，各縣的鄉（鎮）保長仍未能用選舉來產生，而須由縣政府參照法令的資格分別委任。現在各縣政府對於這些合格人材的培養儲備，實在是很重要的一件事。

（六）怎樣解決基層幹部問題？

新縣制中基層幹部問題的內含既如上述。那麼，怎樣求得這個問題的完滿解決，以保證本制的成功

呢？現在政府已注意到應用選拔訓練和教育等方法來解決這個問題。關於選拔，可分兩個對象，一是對現職人員或被裁機關的人員之選拔，一是就地取材，前者如這次川省行政督察專員會議決定對於被裁區署的區員，由各縣長酌予錄用，或受訓後派充鄉鎮長，並決定鄉鎮長以現任聯保主任繼任為原則；又如江西省政府決議的新縣制實施程序中，規定二十九年九月份內，各省依照省訂辦法，甄選鄉鎮人員，並由縣予以短期講習。這都是選拔和寓選拔於訓練中的辦法。後者即就地方人士去選拔，這可用考試的方法去選拔。如此，人材物色的範圍更大了。有用人之責者，果能拋開成見，本着至公的精神和至誠的態度去選擇，那麼，「十室之邑，必有忠信」，以一縣一鄉之大，斷不至沒有相當人材可以羅致。所以對於被裁機關人員之選用，固然是人材的一個來源，但不可太過遷就事實，或被人事關係所支配，致塞「選賢與能」之路。

其次，關於訓練：近幾年來各省多會辦理縣地方自治人員的訓練，然而得到實效的並不多，一則因為受訓者一般的程度太低，二則因訓練的期間過短。現在決定實施新縣制的各省，都在籌備或已開始鄉鎮長人材的訓練。如能在可能範圍內顧到受訓者須有較高的基本程度，（如招收以高中畢業或同等學識為準）和訓練的期間延長（如至少半年）則成效必能較大。保甲長的訓練式講習，因人數過多。要有較長的調間，事實上當難做到，但如現在一般所定的，只有一二星期的短期訓練或講習，當然不够發生效果。最好於短期練習以後，能利用鄉鎮小學繼續指導以保甲事務的各種常識，或予他們（保甲長）以討論問題，交換意見的機會，也可增進他們的知識經驗，而逐漸收到多的工作效能。

再次，關於教育：這是解決人材問題的根本辦法。過去教育上一種失敗的徵象，就是受過中等以上教育的人多數不肯做地方低層工作，彷彿教育給青年以一種錯誤的暗示，即是經過了中學或大學，就不

層與鄉人爲伍，不願做鄉村的事，而紛紛集中到都市去，這顯然是教育離開生活與隔絕現實的毛病，無怪過去縣以下各級基層工作都形空虛。自抗戰以來，情勢已有轉變，許多青年回到鄉村去了，這個趨向無異給新縣制以一種推行的助力。教育當局要抓住這個時機，根接新縣制的需要，改進整個的教育計劃，使到學校的育才配合社會的需要，從根本上解決基層人材的供求問題。

(七) 還有兩條應循的途徑

上面所說的選拔，訓練和教育是解決人材問題的三種方法，要求澈底的解決這個問題，還須從「風氣」和「制度」兩點着想。

現在先談風氣。前面說過，過去一般知識份子多數不願服務鄉村，這是一種風氣；抗戰期內，許多青年往鄉村去，從各地投考鄉鎮長訓練者之踴躍，也可概見，這是風氣的轉變。這個轉變，固由於青年的覺悟，但因城市淪陷，出於不得已而回鄉工作的當在不少。所以要永久充實地方自治工作的基礎，如從人材的需要上着想，就不能不造成一種新的風氣，即以服務地方基層工作爲光榮，並能以自發自動的精神赴之。英國參加地方自治基層工作的人，如地方團體的書記和書記長大都是當地的品學兼優者，他們以從事這種職務爲榮，因爲社會上重視他們，並且稱譽這種服務爲愛國心的表現。這就是英國地方自治上一種良好的風氣，而直接間接影響到地方自治效率之增進。本來所謂社會風氣，可由少數領袖人物的倡導，而逐漸促成的。所謂「風行草偃」，就是這個道理，從有關地方自治的實例來看，敵國著名的模範村，如宮城縣名取郡的生出村和靜岡縣賀茂郡的稻取村，當初都是貧瘠難治的，但前者因戶長尾四郎左衛門，後者因戶長田村又吉翁之靈率村務，感動村民，羣起協助，蔚成風氣，而建樹了足資模範

的村績。又如我國地方自治工作比較着效的，要算是河北的定縣，河南的鎮平，山東的鄒平。這幾縣之所以特具成績，不能不承認山米迪剛，孫發緒，彭錫田，梁漱溟等倡導出來的風氣促成的。總理視地方自治為建國的礎石，除訂定「地方自治開始實行法」和「國民政府建國大綱」以為地方自治的圭臬外，會常以推行地方自治的工作，鼓勵國人，純為改正國人「捨本逐末」的錯誤觀念，以期造成社會上重視地方自治的風氣。總裁秉承總理遺教，對地方自治的理論和方法既多闡明，又昭示「確定縣各級組織問題」，於是產生「縣各級組織綱要」，一變過去「頭重腳輕」的政制現象，而注重基層組織的充實。總裁會勉勵同志同胞，「本此方案，（新制原案）抱定決心，普遍推行，其有困難問題，亦必須於實行求其解決，不容再有徘徊瞻顧，畏難苟安！」這個堅決的表示，懇切的希望，就是為造成全國注重推行新縣制的風氣。去年八月十二日，總裁發出「再告國民書」，說明推進地方自治為教訓生聚建國政治的急務，而以協助地方政府整理地方財政，發展地方生產事業，奠定地方自治基礎，期於全國賢達，率先倡行，也就是為振作人心，使地方賢達成為地方自治事業的中堅，而收樹立風氣的良好。

次論制度。這就是說，要地方基層幹部人材能够源源不竭的濟用，同時使從事這種服務的人都能有安定的心緒，有奮勉的精神，就須有人事制度的確立。換句話說，對於地方自治工作人員的待遇，考績，獎懲等等，應有明確合理的規定。

向來各地的鄉鎮保甲長為無給職（只有保長每月有一元餘至三元的辦公費）因此相當人材多受生活牽制，裹足不前，土豪劣紳地痞每易乘機插入，憑藉這種職位，以為作惡工具，這確是過去地方自治失敗的一個主因。有人以為服務地方自治，應該是義務的，這未免太過以「超人」待人了。一般學者研究我國古代的地方制度，都認漢代的鄉官制度成績最好，考其原因，不能不歸功於當時「三老」「嗇夫」

等職之得人，而得人之因，也在於待遇優厚。顧炎武曾說：「當日（指漢代）爲三老者多，忠信老成之士也。所以禮之者甚優，是以人知自好，而賢才亦往往出於其間。」這是正確的見解。古代尚且如此，在這生活需要較爲複雜的現代，更難望人人都能長久的義務從公。英美各國的地方自治人員，高級的固不少爲無給職，但一般比較低級的大都有薪俸或津貼。蘇俄的農村蘇維埃主席，類於我們的鄉長。他們這種主席每月有的合華幣八十元的薪給。敵國的村長也類於我們的鄉長，他們雖無薪俸，但大都每月有二十圓至四十圓的津貼，我們的鄉長簡直是「枵腹從公」。今後應由整理地方財政，與辦生產事業，以寬裕地方自治經費，則工作人員的相當薪給，就不患無從所出了。最近四川省政府依新縣制頒發鄉公所和保辦公處經費編列標準表，對於鄉鎮保長副等的薪俸都有分別的相當規定，確能補救過去的缺陷。

過去各地鄉鎮保甲長大都並非辦理地方自治，類多變爲只有催科應差的作用，與清代的糧差早隸無大差別。縣政府即有考績，也只就催科應差得力與否，以爲考核獎懲的標準，自無所謂基於法定職務的考績。二十二年五月內政部曾公布「各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例」（同年九月修正）但是縣市都未實行，徒成一紙具文。過去一般人多以任鄉鎮保甲長爲苦，規避惟恐不及。他們每覺只有地方自治人員之名，而無其實，甚至因應差催科之故，既難討上級的好，復易成民怨之藪，無怪規避在前，求卸於後，或於求去不得之中，只有消極應付之念。地方自治成效太差，不無導因於此。所以今後基於新縣制的改革，對於各級自治人員的待遇，考績，獎懲諸端，應建立一明確合理的人事制度。

這個應用於地方自治工作人員的人事制度，應明定鄉鎮保甲長爲有給職，並規定薪給的等級（另有職業，以此爲兼的，當屬例外。）使得安心服務，尤須厲行逐級考核辦法，分別嚴明獎懲。關於獎勵方面，在鄉鎮保甲長實行民選以前，應有升遷的規定。如經考績優者，甲長可升任保長，保長可升任鄉（

鎮)長，鄉鎮長可升任區長或縣(市)佐，再可遞級升任縣(市)長。既有升遷的出路，一般服務低級工作的人，對前途存有希望，當更勤謹奉公，戮力以赴。民國五年，孫發緒因曾任定縣知事，辦理鄉政卓著成績，被黎元洪擢充山西省長，一時傳為美談。實則我國古代鄉官已有擢升之例，如漢代的張獻。朱邑。朱博。薛宜等由亭長嗇夫升至卿相。所謂「將相無種」，原不足奇。以後升遷之舉，如能根據考績，實行於地方自治人員，同時「綜核名實」，「信賞必罰」，那麼，人材輩出，地方政治之發展，必可預期。

(八) 結語

綜括以上的研討，我們一面認識新縣制的實質和功能，一面明白人材問題為現制成敗的一大關鍵。要解決本制所需的基層幹部問題，在治標方面，要實行選拔和訓練；在治本方面，要改革教育的設施。同時尤應轉移社會觀念，造成社會上重視地方自治工作的風氣，而人事制度的建立，如明定人員的待遇，屬行考績和獎懲，也為新縣制成功的有力保證。歷史上之治亂，每多繫於地方政治的良窳，中外古今的事實都可覆按。當這抗戰建國的嚴重時期，有此地方政制的重大改革，其意義更非偶然。「縣各級組織綱要」，是這偉大時代的偉大產物，在抗戰建國並進中，牠的普遍實施，即表明「訓練重於作戰，政治重於軍事」的要義。如何使新縣制中每個問題——尤其是人材問題得到，因應制宜的解決，以保證本制的成功，奠定復興的基礎，這是全黨同志全國同胞所應共負的責任。(中央週刊二卷三五期)

新縣制的剖析

毛獨時

制度是社會的反映，其產生係由於經驗的累積與環境的需要；換言之，一個新制度之創立，在主觀方面係由於對舊制度的批判與吸收，在客觀方面，係順應時代之變遷。新縣制的產生，乃是依據三民主義的最高原則，針對實際環境，斟酌過去十餘年來地方政制的得失而創立的。他是當前的對症良藥，也是加速完成憲政的實際有效方案，所以他自頒行以來，很多的學者，著文論述，將其精義，發揮無遺，作者不佞，除關於區，鄉鎮保甲部份另行申述外，茲特就縣制部份，加以檢討，藉供研究新縣制同仁的參考！並且寄望海內的賢達，進而教之！

一、確立縣為自治單位

建國大綱的規定，本以「縣為自治單位」。而地方自治開始實行法，更劈頭就說：「地方自治之範圍，當以一縣為充分之區域，如不得一縣，則聯合數村而附有縱橫二三十里之田野者，亦可為一試辦區域」。廿三年二月中央政治會議通過之「改進地方自治原則」，亦確定縣與市為地方自治單位。同年十月十六日立法院通過之「中華民國憲法草案」，更明定「縣為地方自治單位」。(第一一五條)是「縣」在我國整個行政機構之中，應為一「自治體」，理論上原屬毫無疑義。

但在縣組織法的縣，不是一個自治單位，而是最低級的行政區域。縣組織法第三條規定：「縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。」縣政府不辦理地方自治，處於監

督地位，於理似屬不通。這次縣各級組織綱要，才確立縣爲自治單位，（第一條）並認定爲法人，（第五條）於是縣在法律上的地位，有了重新的確定，但同時也是行政單位，（第七條）縣長受省之監督以下『辦理全縣自治事項』也受省政府指揮，執行中央及省委辦事項，這雙重責任的負荷，正如法國的市集長一樣。縣長辦理中央及省委辦事項所需的經費，『應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地等款開支，』（第十九條）這是充分表示了縣的經費，應用縣之地方自治事業的本意。

二、縣的區劃與層級

縣爲自治的單位，也就是地方自治團體，自治團體，必須有一定的區域，一定的人民，及國家所賦予的自治權力，三者不可缺一，所以縣的區域的確定，實爲地方自治的第一要義。縣的區域，綱要第一條規定，依其現有之區域，換句話說：對於現有之縣界，暫不予以變更。就我國縣之面積說，有的固失之太大，有的也失之太小，自有調整的必要，但茲事體大，在戰時不易着手，自不若保持其現狀。縣之廢置及區域的變更，應經國民政府的核准。（第一條下半段）『縣按面積，人口，經濟，交通等狀況分爲三等至六等，由各省政府劃分報內政部核定之。』（第二條）這種彈性的規定，比較適合各省的實際情形。縣的層級，原則上採兩級制度，依第四條之規定：縣以下就是鄉鎮，縣與鄉鎮都是法人，前者是地方自治的單位，後者是縣的基本單位。鄉鎮內的編制爲保甲。但縣的面積過大或有特殊情形的，得分設區署。（第四條）這是一種例外，是應特殊的需要而設置的，性質上又爲縣之分部，而非當然的一級。比較之過去層級減少，而且簡單，並於統一中寓有彈性，使各地實施時，可以因時因地斟酌辦理，不致發生困難，這是新制的優點。

三、縣公民的資格與四權的運用

所謂主權在民的理想上，凡屬中華民國國籍的任何人民，自應有參與政治的權利，但實質上，知識程度過差，以及品性不良，年齡幼稚的人民，不得不加以限制，以期政治的理想圓滿運用，故有公民資格的規定。公民的資格，有三個積極的要件，第一須為中華民國的人民，（不論男女）第二須有居住境內法定的期間，第三須在法定的年齡以上——滿足二十歲。第二點新制的規定，以縣境為範圍，在縣區域內居住六個月以上或有住所達一年以上就可，這與舊制（縣組織治）不同，因舊制以鄉鎮為範圍，須在鄉鎮內居住一年或有住所達二年以上，方可取得資格，自治的單位既為縣，則公民資格的取得自應以縣為範圍得公民資格，所以新制的規定，比較合理得多。同時又將居住的期間縮短，更可便利人民取，予以參加政治的機會。推消極的限制較前嚴厲，依第六條第二項規定，有下列情形之一的，不得有公民資格：（一）褫奪公權者，（二）虧欠公款者（三）曾因贓私處罰有案者，（四）禁治產者，（五）吸食鴉片或其他代用品者，因得我們要有良好的政治，當然要有良好的公民，所以必須加以限制。公民資格的取得，舊制須經過宣誓登記，新制無此項規定，但依手續言，宣誓登記是必要的，否則的話，公民與非公民，就無從分別了。

「……縣公民有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權，」（第六條）實行民權主義；惟實施的方法與運用的步驟，綱要沒有規定，尚待子法或補充法的規定。運用的場合，依綱要所定，先從保民大會做起。因新制的保民大會，採用直接民權利，保民可以直接參加，行使四權，這是實施民主政治的起點。保以上鄉鎮的鄉鎮民代表會，由保民大會選出，縣的參議會，由鄉鎮民代表會選出，用遞級的選舉

方法之採行間接民權，所有四權的行使，由代表或議員代表行使，以期簡捷易行，同時使於實際中加以練習，逐漸養成人民自治的能力，以達到憲政的實施。

四、縣政府組織的確定

政府的組織，由科而局，由局而科，以及設科設局的多少，迭有變更，法制的變更既多，各地的施行又不一律，有的省份，為應實際環境，又多自行更張，致組織上呈現畸形紛亂的狀況。新縣制除依關係圖所列，另設警察局衛生院外，其餘一律設科，分為民政，財政，教育，建設，軍事，地政，社會等各科，這不但確立了組織，而且將過去紛亂的狀況，也可以加以統一，事權可以集中。設科的多寡及其職掌的分配，由各省政府依照縣之等次及實際需要擬定，報內政部備案。（第八條）人事方面，除縣長一人外，置祕書，科長，指導員，管學，警佐，科員，技士，技佐，事務員，巡官，其名額官等俸級及編制，亦由省政府依縣之等次，及實際需要擬訂，報內政部核定之。這都是統一中寓有彈性，以使各省就實際需要，斟酌活用。並且特別注意行政人員的考試，甄審，訓練，考核，以求人事制度的健全。

依本省規定，不設軍事，社會兩科，地政科視各縣的需要，有設有不設，另設兵役一科，祕書，軍法會計三室，因本省兵役行政，自各縣設立兵役科以來，兵投觀念，早已深入民間，軍事部份，既經歸併國民兵團，如將兵役事項，改歸軍事科辦理，這不但不能綜核其名實，而且容易引起誤會，所以依舊保留兵役科的名義。至祕書，軍法，會計三室，亦係本諸實際的需要而設置的。警政部份，在警士不滿五十名的縣，設警佐室，五十名以上的，改設警察局。人事方面，於祕書以外，另設助理祕書一人，以為祕書的襄理，這與綱要的規定，雖略有增損，要亦為因時因地制宜的辦法。

五、縣長的產生及其職權

建國大綱第八條：「人民會受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命主義者，得選舉縣官，以執行一縣之政事……始成爲一完全自治之縣。」所以完全自治之縣，其縣長應由民選。惟現在四權的訓練，尙未諳熟，又值抗戰時期，軍事第一，縣長民選，不得不暫緩實施，以免操切債事，故綱要規定：「縣參議會暫不選舉縣長，」在縣長民選以前，當然仍採委任制度。縣長的職權，依綱要規定：受省政府的監督以辦理全縣自治事項爲主，而同時又執行中央及省委辦事事項，因此他所負的任務，有雙重的關係，但綱要重在辦理自治事務，以奠定自治的基礎。所以辦理中央及省委辦事事項，應於公文紙上註明之，以別於本職應辦的縣自治事項。新制明確的規定了縣長的權責，劃清了自治與行政的界限，可以使縣長心力集中，目標集中，不致如過去的混淆而分散此後的縣政，一定可以有長足的進步。

六、縣參議會的設置

訓政開始以後，十年有餘，縣的民意機關，迄未設立，縣組織法雖有縣參議會的規定，但議員民選，須待區長民選時實行，而結果縣組織無形廢止，縣參議會也因此擱淺，縣各級組織綱要，茲又重加規定，縣設縣參議會；雖則成立的時期，沒有規定，但今昔的情形不同，在縣以下有鄉鎮民代表會，保民大會，縣以上有省臨時參議會，及中央的國民參政會，各級民意機關，已與各級行政機關配合，因此縣的參議會，必在最短期間成立，可以斷言。縣參議會，以每鄉鎮選舉議員一人組織之，並爲求增進國民經濟及發展地方事業起見，酌加依法成立之職業團體代表爲縣參議員。（但不得超過總額十分之三，綱

要第十五條，使區域觀念與職業利益，兩者得以調濟，以補完全的地域代表或職業代表制的不足，向來爲學者所爭論的地域代表制或職業代表制，至此自可告一解決。縣參議會的議長，依鄉鎮民代表會及保民大會主席，由民選的鄉鎮長及保長兼任的規定，及議會與行政一元化的理想標準，自應皆由民選之縣長兼任，但依十六條規定縣參議會暫不選舉縣長，故其同條下半段規定，縣參議會之議長，由參議會自選爲原則，以爲臨時權宜之計，縣參議會的職權，當待補充法的規定，惟就縣參議會的性質說：它是民意機關，是鄉鎮民衆的代表機關，當然有執行四權的任務，換句話說：對於縣的行政官吏，有選舉及罷免權，對於一縣的法律，有創制及複決權，依二十條及二十二條規定，又有審議縣公債的募集及預算決算之權，同時依民主監察制的精神，又負有監察的任務，總之，縣參議會是全縣的最高權力機關。將來由於縣參議會的成立，可以引起人民參政的興趣，養成四權的熟練，以樹立民主政治的模楷。

七、縣政會議的舉行

綱要第十一條規定：「縣政府設縣政會議。……」縣政會議的最大作用，在謀縣政府所屬各部份的聯繫，商討縣政的設施。它的性質，屬於行政會議，也就是縣政府本身的議決機關，所以提出於縣參議會的案件，及其他有關縣政的重大事項，應經縣政會議的議決。縣政會議的組織，綱要尙無規定，其規則應另待內政部的頒發，但其性質，既屬行政會議，那麼所有縣政府各科室的主管（如祕書科長是），及所屬機關的主管，（如警察局長，衛生院長，農場場長等是），均應出席，其他由縣長兼職的機關，如國民兵團，糧食管理處，防護團等，應另由實際負責人員列席參加，又依縣各級黨政關係調辦辦法第四條規定：縣黨部書記長應出席縣政會議，照這樣規定，縣政會議，又是黨政的聯繫機關。縣政會

議規定每兩星期開會一次，開會時由縣長爲主席，決議案件，由縣政府分別執行，關係重大者，應先報請省政府核定後再行執行。

八、省縣財政的劃分

縣組織法規定縣爲一行政單位，沒有確定的財政，於是中央和省的委辦事項與縣本身事務既無從分別，而財政更無從劃分，乃至縣財政爲辦理中央或省委辦事務而陷於絕境。綱要上關於此點，周已將縣自治事務及委辦事務並其所需經費，分別予以劃分，一方面明白的規定了縣的財政的來源，（第十八條）一方面規定，「所有國家事務及省事務之經費，由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」（第九條）因爲縣是，自治單位，國家事務和省事務是委託縣政府辦理的，當然要由委託者負擔，這一點規定，可以使縣政府把縣的經費，全部用在自治事業方面，才能實現「縣自治」的要求。經費不敷的縣，規定由省庫撥補，人口稀少，土地尙未開闢之縣，其所需經費，除省庫撥補外，不足之數，由國庫補助。其應建設上的需要，經縣參議會之議決及省政府之核准，並得依法募集縣公債。（第二十二條）總之，新縣制的精神，使縣的財政樹立獨立的基础，並依 總裁的指示：「注重人民之公共造產」，則此後縣的財政自可踏上新的道路，縣政的推行，自能照吾人的理想去做。又綱要二十三條：注意縣金庫的設置，及會計稽核的制度的推行，這與財政收支系統法，很有關係，使將來全部實行收支系統法，以促進縣的財政走上正軌。

九、縣自治事業的開展

縣爲自治的單位，以辦理地方自治事業爲主。辦理自治事業的先決問題，就是調整下層機構，並加以充實。綱要施行以後，第一步自當先從機構的調整與充實，第二步即當着手自治事業的開展，那幾種是自治事業呢，依中華民國憲法草案第一一六條所舉者爲下列各項：（一）縣戶口之調查登記，（二）縣地政（三）縣財政，（四）縣交通水利及其他工程建設，（五）縣公營及合作，（六）縣警衛治安，（七）縣教育文化，（八）縣衛生，（九）縣保育救濟，（十）縣公有財產之保管及其整理，（十一）縣名勝古蹟之保存等，綜合說起來，要亦不外管、教、養、衛四部份。而依綱要實施辦法兩項各款之規定，應從調查戶口，普設學校，合作社，編練壯丁，籌置衛生機關，並注意整理公有款產，努力造產工作，架設鄉鎮電話，修築全縣道路等等，爲最初的工作，限定於一年內完成。初步工作完成後，再推及其他。最困難的工作，如整理土地規定地價等，於一年後逐步實施，務於三年以內完成綱要全部的任務。推進的方法，依實施辦法丁項第一款的規定，每三月由縣政府召集鄉鎮會議一次，一則以檢查有無違反新生活運動及國民精神總動員的規定，并宣讀國民公約誓詞，講解精神之改造，報告時事，一則以討論本縣正在應辦的事項，如何進行，如何實施，以精神建設的方法，而推動政治的力量，以政治的力量，促進經濟建設的目的，以成完全自治之縣，奠定民主政治基礎，促進抗戰建國必勝與必成。

（本文曾在勝利八四期發表）

新縣制下的區

毛獨時

一、區的設置有彈性的規定

關於區的存廢問題，年來許多學者及若干當局，所持見解不同，爭辯頗多，有主張保存的，有主張廢止的，前者以江西省政府爲最力，並主求其充實，後者以前湖南省政府主席何芸樵氏爲最力。大概主張存在的，以縣境廣闊，設區可資聯繫，反對設區的，以行政機構，務須求其簡單健全，以防止龐虛冗大的弊病。所持理由，各有其是，惟以作者之見，我國縣境大小不一，小至數百方里（河北新鎮縣僅三七三方里）大至一萬方里以上，甚至有數十萬方里以上的；（四川松濠縣有二五五、七四〇方里）就人口言，多少也很懸殊，最多的百萬以上，（安徽合肥縣一二七一、八七六人）最小也有一萬以內，（陝西平民縣僅五、八八一人）面積的大小，與人口的多少，既有這樣大的差異，則設區或不設區，若加以劃一的規定，都不是適宜的辦法。例如一個面積僅數百方里，人口不及十萬甚至不及五萬的縣，當然用不到設區，面積數千方里人口數十萬，甚至百萬以上的縣，交通文化，既未臻發達，力求管制的便利，自然有設區的必要，以爲縣與鄉鎮的聯繫，所以絕對的主張存在或廢區，實不能適應我國的實際環境。新制綱要第四條：「縣以下爲鄉鎮，鄉鎮內之編制爲保甲，但縣之面積過大有特殊情形者，得分區設署」，又第五條：「縣爲法人，鄉鎮爲法人。」依此規定，可見新制在原則上縣以下採用兩級制度，區的設置與否，視各地方實際的需要，而予以最大的伸縮性。在這過渡時期，縣區的區劃未調整以前，是

比較完善而適合時地的辦法，所謂區的存廢問題，至此才告一段落。

二、行政區的劃分與事業區的一致

新制的區，或設或不設，雖依各地的需要而定，但也有最低的標準。依綱要二十四條的規定：區的劃分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，依此限度，則採分區組織的縣份，至少應在三十鄉鎮以上，三十鄉鎮以下，似無分區的必要。又分區設置的縣份，是否全縣遍設？抑或需要的場合，特別設置？在綱要中查無明白規定，但依原則言，縣的組織既採縣與鄉鎮兩級制，設置區署原為適應特殊需要，自可就需要場合，特別設置，並不是一定要普遍設立，換句話說：一縣之內，也可以就一部份地方設置區署，就近督導各鄉鎮；一部份地方不設區署，不設區署地方，依綱要二十五條規定，由縣政府派員指導。由縣政府直接派員指導的區域，它的劃分標準怎樣？在綱要中雖無規定，但就實際情形來說，每一區署，依其人口面積與交通的狀況，以六至十的鄉鎮為最適當，過大過小，都非所宜，這是需要特別提出的。

其次新制特別注意行政區與事業區的一致，所謂事業區包括教育、合作、警政、衛生、征收等區域，過去行政區與各種事業區，多沒有一致的規定，舛錯不齊，紛亂不堪，有的地方，其紛亂的程度，簡直不可以理解。這於行政的設施，影響非常重大。

總裁對於此點，特別注意，在他的演詞中，力主各種區域的合一，以期管教養衛各種工作，得能齊一步的與聯繫的進行。同時，又力謀黨區與行政區的一致，使黨的系統，與行政的系統，發生縱橫互聯的關係，以促進地方的活力，這是新制的最大特點，而新制的精神所在，亦在於此。

三、區署爲縣的輔助機關

區原有自治區與行政區的劃分，縣組織法所規定的區，是自治區，設置區公所，爲純粹的地方自治團體，得爲權利義務的主體，而有法人的資格。綱要所規定的區，是行政區，爲縣的分體，設置區署。（不設區署的區，由縣直接派員指導的這裏不說。）依綱要第二十五條的規定，區署爲縣政府的輔助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，性質上是純粹的行政機關，而不是自治團體。它的一切處置，應完全秉承縣政府的命令辦理，自己沒有意思決定的機關和權力。它的地位，「等於縣政府的出張所，亦可說介於縣與鄉鎮之間，而司輔導工作之一級」。（總裁洪詞）它的本體，無民意機關的設置，但依二十八條的規定，得設置建設委員會，聘請區內聲譽素著的人士，担任委員，以爲區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，這種方式，雖無民意機關的權能，却有民意機關的效用，是很適合實際的環境的。

四、區署的組織與事權的統一

區署的組織，依綱要二十六條規定：「區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、教育、建設、軍事等事項；……它的範圍，等於小縣政府，這是當然的，因爲區署的地位，既爲縣政府的支部，是應具有縣政府的雛形。包括縣政府的組織民、財、教、建、軍各部份。區長區指導員，爲專任的有給職，甄選訓練合格的人員充任。他的地位是行政官吏，而不是自治人員。指導員以下，應設事務員書記及區丁的人數，在綱要中既無規定，應適用行政院頒發的縣政府分區設置規程的規定。」

區署的職權，依二十五條的規定：「……代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務……」它的任務，包括行政區與自治事務兩部份。它的方法，重在督導與協助，培養地方自治的基礎。「區署所在地，得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。」（綱要二十七條）依這規定有兩方面的意義；第一警察所依然存在，不因區署的設置而裁併。第二賦予區長的指揮權，統一指揮。又依國民兵團的編組辦法，區長兼區國民兵隊長，有指揮監督各鄉鎮國民兵隊的權限。所以新制不僅統一了事權，而且也提高了事權。

縣有縣政會議，鄉鎮有鄉鎮務會議，區的一級，除建設委員會外，未有區政會議或區務會議的規定。就性質言，建設委員會為建設與建議性的機關，不能代表區政會議與區務會議。就需要言，區署既為行政機關，自應另有行政性質的會議，一方面以謀區內的管、教、養、衛各部份的聯繫，一方面藉資商討施政的方法進行，故作者所見，區應設置區政會議，其組織份子，除區長指導員外，應有區內管、教、養、衛各部份主管人員參加，以收實際的聯繫與統合之效。

五、區的財政由縣統籌

自治團體的本體，就是它有自己的經濟，以自己的經費，辦理自己的事業。區署既非自治團體，所以它本身沒有自己的經費，換句話說：它沒有獨立性的捐稅，所以綱要中規定縣的財政與鄉鎮的財政，而獨對於區的財政，沒有規定，因為它是縣的分體，其所需的經費，也就是縣的經費，應列入縣預算，由縣統籌統支。但區有公款公產，以其區公營事業的收入，綱要雖無規定作為區的收入，既屬區有或區營，自可作為區的收入。並就必要，亦可組織區款產保管委員會，以資保管。又區署辦各種事業，事實

上必須事業費，此項事業費，綱要沒有規定其來源，就作者所見，可依下列三點辦理：第一，凡事業有全縣一致之性質的，應由縣政府撥給。第二，凡事業有全區一致之性質的，應由區內各鄉鎮共同籌款辦理。第三，凡事業僅與數鄉鎮有關係的，應由關係的鄉鎮籌款辦理。因為區的事業，一方面原是縣的分部，一方面也就是鄉鎮的總和，所以應需的事業費，自應由縣或鄉鎮分別相負，這是毫無疑義的。

六、區事業的重心及其推進方法

新制的區，自然重在積極的事業發展，不能如過去一樣，專從消極方面做。這就是說：管、教、養、衛四部份，要求其統合的展開，與一致的進行，以奠定縣的基礎。「在衛的一方面，除各區設置定額之警察外，另有壯丁隊聯隊部（現改為區國民兵隊）負責統制管理各鄉鎮之壯丁，必要時並得抽調壯丁特加編組訓練為自衛隊。在養的方面，可聯合各鄉鎮合作社成立合作社聯合社，內分若干部門，辦理各種合作事業，並由縣派員駐區常川督導。縣立農民銀行或合作金庫，亦均應分區設立辦事處，為農村經濟組織之中心。在教的方面，縣應分區設立一個較大規模之高級小學，以為全區兒童升學之準備，並應有國民會場及大操場，至少須容納五百人至一千人。其他如衛生等之指導，農業之推廣繁殖農場之設置等，亦均應分區辦理，受區長之指示監督。如此使「管教養衛」聯成一氣，然後區制效用，乃能顯現。

（總裁演講）管、教、養、衛原是連環的互用的不可分的，但其重心所在，在戰時自當特別注意於自衛。推進的方法，依實施辦法丁項一款的規定：應由區長每三月召集鄉鎮長會議一次，重在切實檢定有無違反新生活運動及精神總動員之規定，並宣讀國民公約誓詞，講解精神之改造，報告時事，並討論本縣本區應辦的事項，如何進行？如何實施？以促進鄉鎮長的自覺自動自治。總之，我們要達到兩個最大

的目標：第一是精神的建設。第二是生產的建設，精神衛國，生產救國，在抗戰建國的大道上，這是最重要而最迫切的。

新縣制下的鄉鎮

毛獨時

一、鄉鎮自治體之再確定

自民國十八年六月縣組織法公布後，同年十月又公布鄉鎮自治施行法，各省依據此種法典，成立鄉鎮公所，鄉鎮之組織，亦於此時確立。二十一年七月豫鄂皖三省剿匪總司令部又頒布修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，自是以後，各省施政之中心，重在自衛，均以推行保甲為唯一任務，制定單行法，實施保甲制度。縣組織法及鄉鎮自治施行法，雖不命令廢止，但事實上已不適用。鄉鎮之一級，或者廢置，採用聯保制度，或者僅存其名，而無其實，各省之制度，遂無統一性之法律，僅存其名者，亦幾乎法律足資依據，自抗戰軍興以來，發現過去種種之缺憾，因時代之需要，故有縣各級組織綱要之頒行，而綱要中又重新確定鄉鎮之一級，並明定為法人，為地方自治團體，將過去分歧的更迭無定的，予以統一與確定，此為新制之一大改革。新制之創立在總裁地方行政機構的改造一文中，所昭示吾人者，實為今後抗戰建國前途之進程中，最關重要之工作。

二、鄉鎮為縣之據點

縣為地方自治之單位，縣各級組織綱要，對於此點，又重加確定。夫以一縣之大，面積之廣，人口之多，不可不有小單位之劃分，故綱要第四條規定，縣以下為鄉鎮，而為縣之基層，鄉鎮以內的保甲，

又確定爲鄉鎮之編制。蓋欲庶政之推進與設施，深入保甲深入民間，自必須以鄉鎮爲之聯繫，而後乃能收一體相承之效。鄉鎮之與縣，猶如人之四肢，人無四肢，即失其活動之機能，故新制之精神，重視鄉鎮之一級，而爲縣政機構之重心。

全國之政治，以縣爲據點，則一縣之自治，亦可謂以鄉鎮爲據點，質言之，即地方自治之基礎，完全建築在鄉鎮之上。蓋地方自治之體系，原須由下而上，下層之基礎確立，然後全縣之自治，乃能完成。鄉鎮者，下層自治體之單位也，故舍鄉鎮而言自治，無異舍本而求末，則此種自治，決無完成之日。過去地方自治之進行，類多忽視基點，徒謀上層機構之膨大，而結果形成所謂「頭重腳輕，上粗下細」之政治，基礎不立，無怪地方自治，毫無進展。新綱要以縣爲自治之單位，鄉村爲民衆集合中心，針對當前情形，擴張下層機構，確定鄉鎮爲自治體，並加以充實與健全，此過去頭重腳輕，上粗下細之弊，已根本加以改造，成爲寶塔式之機體，此自治機構之大異於過去，而較爲進步多矣。

三、鄉鎮的編制爲保甲

鄉鎮的編制爲保甲，原則上採十進制，但有特殊情形者，每鄉鎮不得少於六保多於十五保，每保不得少於六甲，多於十五甲，每甲不得少於六戶多於十五戶！此項規定，頗具彈性，各地因地制宜，進行自較便利。據此以論，保甲既爲鄉鎮之編制，則保甲已歸納在自治組織之內，融自治保甲於一體，此亦爲綱要之特點。自治與保甲，在性質上雖有不同，前者重在民治，後者重在官治；前者是以人爲單位，後者是以戶爲單位，但在組織之體制上，實不妨合爲一體，且保甲之趣向，原以達成地方自治爲目的，更何必有嚴格之分割，徒致分歧。過去過重保甲，而忽略自治，故民主之精神，殊難發揮，今既納保甲

與自治體之內，將官治與民治融為一體，則此種弊病，自可一掃而空，且可相互為用，納地方自治於正軌，而為實行民主政權樹立先導，確立地方自治之基礎。

四、民意機關之設置

鄉鎮民意機關，在縣組織法原有鄉鎮民大會之規定。鄉鎮民大會，對鄉鎮公約及自治事務，有創制權及複決權，對鄉鎮長自治職員，有選舉權及罷免權，為實行直接民權之機關。各地自厲行保甲以後，此種鄉鎮民大會，久已停止舉行，鄉鎮之中亦無所謂民意機關，以迄於今，已有數年。茲者，新綱要規定，在鄉鎮設置鄉鎮民代表會，則鄉鎮之民意機關，又重加建立，此一改革，足為樹立民主政權之先聲。代表制度，雖不及縣組織法時期直接民權之澈底，但鄉鎮之範圍，較前擴大，施行直接民權，在戰時不無困難，且人民四權使用之訓練，尙未諳熟，政治之參與，更缺乏熱烈之興趣，在此時鄉鎮一級施行直接民權，如不為少數人所操縱，即流於過去之空洞，故在保之一級，採用直接民權，在鄉鎮暫採代表制度。鄉鎮民代表，既由各保保民大會產生，必為各保之優秀分子，集合此種優秀分子，以代行鄉鎮民大會職權，當能發揮實際之效用，此在訓政時期，實為最適當之辦法，用為樹植民權之模楷，以培養民生之精神。

鄉鎮民代表會，由各保之代表組成，會議時之主席，依綱要第二十九條之規定，如鄉鎮長由鄉鎮民代表會選出者，得由鄉鎮長兼任之。此種規定，又為本綱要特異之點，蓋鄉鎮長既由代表會選出，當為代表所信任，對代表會負責，自可兼任主席，不必另推，以收議會與行政合一之效。在鄉鎮長未由代表會選舉以前，究應何人充任主席，雖無規定，但依例自可由到會代表公推。鄉鎮代表會在性質上為鄉鎮

意思決定機關，亦即鄉鎮之立法機關。而其職權綱要中尙無具體規定，就性質言，必有選舉、罷免、創制、複決四種權力，換言之，即對於鄉鎮自治人員，有選舉權有罷免權，對於鄉鎮之規約及自治事務，有創制權及複決權，但四權行使的時期及方法，須另待法律的規定。依綱要第四十一條規定，鄉鎮征收臨時捐款，亦應由代表會之議決，鄉鎮捐款之征收，既須代表會議決，則其預算與決算，自有審核之權。其他鄉鎮與革事宜，應經代表會之議決，自無疑義，抑又注意者，即新制鄉鎮，不設監察員或監察會，總裁在中央訓練團黨政訓練班講詞中所指示，係採用民主監察制度。質言之，即鄉鎮民代表會，除行使四權外，又兼行監察權之任務，則鄉鎮民代表會對於鄉鎮自治人員之舞弊與失職等情形，自可負糾察與彈劾之責。總之，鄉鎮民代表會，在鄉鎮爲最高之權力機關，鄉鎮內管、教、養、衛各部，均應對代表會負責，開會時提出報告，故其地位，實等於中央之國民大會也。

五、鄉鎮機構之調整

鄉鎮之機構，過去殊覺空虛，未能發揮其力量。鄉鎮公所，除鄉鎮長副鄉鎮長外，設置專任之事務人員者殊少，有之亦不過一二人而已，以鄉鎮範圍之大，對象之多，事務之繁，自非一二人所能勝任，鄉鎮長副鄉鎮長又爲義務職，因生活關係，多不能負責實際任務，致鄉鎮事務，殊難開展。在浙省之鄉鎮，二十四年起雖將閭隣擴編爲保甲，但保甲以上仍保存鄉鎮公所，歷史較爲久長。內部原已設有專任人員，最少者設事務員一人，鄉鎮丁一人，多者事務員二人，或再另設書記，鄉鎮丁亦有增至兩人或三人者，但鄉鎮事務千端萬端，隨時代之進展，更覺人力之不足。設若聯保不設鄉鎮公所省份，名義上已無所謂鄉鎮，不過實際上所負使命與鄉鎮相同，聯保組織，除主任之外，最多者設辦事員二人，以之辦理

鄉鎮相等之事務，亦覺不遑應付。今者綱要二十一條規定，鄉鎮一律設鄉鎮公所，三十二條規定，鄉鎮公所設民政，警衛，經濟，文化四股，採分股辦事組織，各股設主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鎮長及鄉鎮中心學校教員分別担任，是則各部份負責有人，不僅可以收分工合作之效，且可以收管、教、養、衛合一之實施，在經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事，又予以彈性之規定，以免窒礙難行。而又特別注意專任事務員之設置，蓋各股主任或幹事，既係兼任，自非專設事務員不可。同時提高鄉鎮長素質，實行鄉鎮長民選，民選之鄉鎮長，自為衆望所歸，受民衆擁護，當能發揮作用，又依規定，鄉鎮長兼任中心學校校長國民兵隊長，將鄉鎮元機構成爲一元化，自可收統一聯繫之效，惟作者於此又有如下之意見：其一，鄉鎮公所分股辦事，固屬時勢所需要，惟各股主任及幹事，均係兼任，能否實際負責，殊有問題。就過去事實，鄉鎮採分股組織者，亦曾數見，分股多至七八股，每股除主任外，設置股員亦有多至三四人者，可謂洋洋大觀矣，但究其實際，仍屬虛有其名。故分股組織，採用三十二條第二項規定，以每股僅設幹事一人已可，或設主任一人，幹事一人，不必求其形式的擴大，蓋人數越多，而相互推諉之弊生，與其徒有虛名，不若求其單純而專責成。二、鄉鎮公所既採分股辦事，則不可無一綜合之人員，以總其成，猶如縣政府之祕書者然。蓋鄉鎮長副鄉鎮長，多不能實際負責常駐辦公，同時因程度之不同，此種事務上之綜合工作，能否勝任，亦有問題，故綜合人員，實不可少，否則，各股之間，缺乏首腦，工作進行困難殊多。此種綜合人員，如民政、經濟、警衛、文化等僅設幹事不分股者，可另設總幹事一人，或就各幹事中指定一人兼任亦可。採分股組織者，可另設總務一股，担任此項工作，以負內部實際之責任也。

鄉鎮在立法方面有鄉鎮民代表會，鄉鎮公所是執行機關，執行機關本身，通常亦有執行會議，在鄉

鎮即鄉鎮務會議是也。鄉鎮務會議，依綱要三十六條之規定，由鄉鎮長主席，各股主任幹事均應出席，副鄉鎮長雖未規定在內，但立法本意或係副鄉鎮長因兼任股主任或幹事，故不必另行規定，與所議事項有關之保長得列席。此與過去完全不同，蓋過去縣組織法之鄉鎮務會議，係由鄉鎮長副鄉鎮長及所屬間長組成，浙省改編保甲後，亦即以間長改為保長。今則限於鄉鎮公所本身之人員，保長列於列席之地位，良以鄉鎮務會議，為鄉鎮公所本身之會議，重在鄉鎮公所各部份之聯繫，及進行方法上之討論，固無庸保長出席也，但有必要仍得通知列席，以便交換意見，其法雖異，其效則同。鄉鎮務會議之職權，雖未規定，但依綱要三十五條之規定，凡鄉鎮自行舉辦之事項，應經鄉鎮務會議議決方得施行，其職權實相當於縣政府之縣政會議也。

依縣各級組織綱要實施辦法丁項第二款規定，鄉鎮長應於每二月召集保長會議一次。此項會議重在檢查新生活運動及精神總動員之規定，並宣讀國民公約誓詞。講解精神改造，報告時事，檢討本鄉鎮生產，消費，風俗各項問題，并討論本鄉鎮正在應辦事項如何進行，以促進保長之自覺自動，推其性質，似為各保推行國民月會之總檢討，此一機構，實為推進鄉鎮保國民精神總動員之樞紐，於促進新縣制之建設，實有重大之意義也。

六、鄉鎮財政之確立

鄉鎮之財政，向無明確之規定，一任省縣各自為政，極少固定之財源，故多數地方，多由鄉鎮自收自用，遇事攤派，流弊滋多，新制對於鄉鎮之財政，於四十一條有明白規定其來源，並有補助金之規定，則此後鄉鎮之財政，自可有固定之收入，鄉鎮事業自可平均發展。新制特別注意公有財產之整理，其

原由私人保管者，均應歸爲公管，以免私人之侵蝕，用作地方事業費用。公營事業之收入，亦佔重要部分，所爲公營事業，如辦理農場、倉庫、合作社或其他交通事業等等，爲實際生產之事業。即依 總裁指示，從積極方面開闢財源，實行造產，但在目前收入尙不敷用之時，亦可舉辦獨立性之稅捐，以資彌補。又依綱要四十四條之規定：鄉鎮財政之收支，由鄉鎮公所編製概算，呈由縣政府審核編入總概算，依四十一條第五款規定鄉鎮公所籌收臨時款項，應經鄉鎮民代表會議決，並須呈由縣政府之核准，方爲有效。蓋在原則上，鄉鎮經費，應由縣負統收統支之責。鄉鎮原係縣之小單位，故其財政自不能使其離縣而獨立，以免流弊也。在鄉鎮本身，依四十三條規定，另設財產保管委員會，此其意義，在使鄉鎮財產保管之合理，杜絕經收人員之舞弊，並使之公開，以免人民之懷疑。凡此種種，實爲建立鄉鎮財務行政之良好制度，自此以後，財政紊亂之積弊，自可一掃而空也。

鄉鎮之經費，亦可分行政費與事業費兩種。行政費與事業費究應如何分配？所謂補助金，應如何補助？既無規定，自可斟酌各地方情形辦理。惟作者個人意見，至少限度，事業費應與行政費各佔其半，以求事業上之發展。此項事業費，原則上自可由鄉鎮自籌，提交鄉鎮民代表會通過呈縣核准後征收之，縣政府方面，量予補助。至鄉鎮行政費，自應由縣統籌支給，以資一律，以免因各鄉鎮貧富之不均，而受其影響，此又不得不特加說明者也。

七、鄉鎮事業之展開

鄉鎮既爲縣之基點，則鄉鎮事業之興替，關係整個縣自治之進行，故鄉鎮之事業，必須求其開展。鄉鎮事業維何？概言之，即管、教、養、衛四部份是也。過去鄉鎮公所或聯保辦事處，無異爲警察事務之代理機關，其唯一任務，爲抽捐抽丁，或爲傳達政令張貼佈告而已，至如何管理民衆，改進教育，如

何改善人民生活，充實民衆武力，均所不問，人民不得受惠，故不能激發其擁護與執行。其次，行政與教育，經濟，自衛脫節，各行其是，結果不至於偏廢，即流於重床疊屋，耗費人力物力，實非淺鮮，新制之優點。即在管教養衛之合一實施。依綱要實施辦法丙丁兩項之規定，如嚴密戶籍之管理，設置中心學校，成立合作社，建立國民兵隊等均屬管教養衛重要工作。其他如設立醫務所，清查公有財產，架設鄉鎮電話，修築鄉鎮道路，實行造產等等，均爲實施新縣制之基本工作。依規定應於新綱要實施後，一年內完成，其他應辦之事項，均可分年予以推進。尤其要注意下列兩點：一、爲新生活及國民精神總動員之實行，每兩月由鄉鎮長召集保長會議一次，實施檢查，並討論本鄉鎮之生產，消費，風俗，諸問題，以促進人民生活之改善與事業之進行；二、爲生產工作之厲行，運用國民兵隊的集體力量，實行雙手萬能。總之，新縣制下之鄉鎮，務使管教養衛平均發展，統一發展，務使鄉鎮內的人民，生活上有管，精神上有教，技能上有養，能力上有衛，則地方自治之工作，可以完成大部，抗戰建國之基礎，亦必可從此永固也。

八、鄉鎮在抗戰建國上

總之，鄉鎮爲縣自治之基層，爲地方自治之小單位。我國以一縣之幅員較大，人口較衆，民智既低，經濟衰落，果欲地方自治之完成，憲政基礎之確立，三民主義之實現，並保障抗戰必勝建國必成，必須從縣以下重心所在的鄉鎮，腳踏實地，從事政治的及經濟的建設，然後始能提供抗戰之人力物力於不竭，蓋中國之特殊社會經濟條件與基本力量，全在於鄉鎮也。新中國在抗戰中，一切政治，經濟，社會，文化，均已具有長足之進展，新縣制之施行，努力於基層之建設，更可使地方自治，早日完成，地方自治完成之日，亦即三民主義全部實現之時，抗戰之勝利與建國之成功，亦繫於此焉。

新縣制下的保甲

毛獨時

自縣各級組織綱要頒行以來，全國上下朝野人士，莫不對之抱着無限的希望，並讚之謂整頓現時縣政的對症良藥，學者的爲文商討，尤爲熱烈，惟對於新制下的保甲，尙少有整個的研討。新縣制注意培養民衆的精神，特別重視下層的機構，故新制的保甲，編制如何？職權如何？功效如何？怎樣實施？都是值得研究的問題，茲就管見所及，分說如下！

一、保甲的編制及其系統

保甲的編制，以戶爲單位。依縣各級組織綱要第四十五條第五十三條之規定，均採十進的原則，十甲爲一保，十戶爲一甲，但有特殊情形的，得酌予變通，每保以不少於六甲多於十五甲爲限度，每甲以不少於六戶多於十五戶爲限度，這種彈性的規定，原爲顧全實際的需要，各地方因地制宜，自可免除窒礙難行之弊。在人口稠密的地方，如一村或一鄉爲自然單位，不可分離時，得就二保或三爲一聯合的組織，以免自然單位的分割，但最多不得過三保，以示限制。保之編制原有名稱爲村、街、墟場等的，得暫仍其舊，但應逐漸改稱爲保，以歸劃一。

保甲的系統方面，原有隸屬於區的，有隸屬於鄉鎮的，也有在保的上面，另組聯保辦事處的，過去殊少於統一性與固定性。此次縣各級組織綱要規定，保甲爲鄉鎮的構成分子，歸納在鄉鎮以下，而不與自治體分立，這不但確立了系統，而且也統一了組織，這是新制的一個特點。保甲與自治，雖有理論上

的分別，但究其實，不過是程度上的不同，而非根本上的差異，現在既將保甲與自治合為一體，則過去偏重保甲而忽略民主之弊，自可掃除。而保甲方面本身，又有保民大會甲戶會議等民意機關，引發民衆參與政治的興趣，培養其行使四權的能力。保甲長實行民選，則保甲本體，亦趨向於民主化的精神。這種種都是新制的新姿態，可以說是統一的合理的而最適合時代的。

二、保甲辦公處的組織及其入選

保設保辦公處，甲設甲辦公處，保辦公處設保長一人，副保長一人，其人選依綱要第四十七條之規定，須具有下列之一的資格：一、師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者，二、曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者，三、曾經訓練及格者，四、會辦地方公益事務者，由保民大會中選舉，任期兩年，連選得連任，由鄉鎮公所報告縣政府備案，但在未選舉以前，暫採委任，由鄉鎮長遴派人員報請縣政府委任。甲辦公處設甲長一人，由戶長會議選舉。甲長的資格，既無限制，則凡屬公民，都可以被選充任。新綱要為充實保辦公處的組織，規定保辦公處下，設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化等各事務，而與鄉鎮公所同具規模，這是新制注重下層機構的特徵。因為鎮鄉事務之推動，必須以其構成的保甲做基礎，保猶如鄉鎮的四肢，故必須使它充實使它健全，然後才能發揮其效用。幹事的人選，規定由副保長及保國民學校教師分別担任，但在經費不充裕的地方，亦得僅設幹事一人。在人口密集地方，二保或三保成一自然單位，而採聯合組織的，應由聯合各保推舉保長一人為首席保長，組織聯合辦公處，以總其成。

在保甲體內，原有保甲會議，由保長及甲長組成。新制無保甲會議之規定，但在實施辦法丁項第三

款規定，每月由保長召集甲長會議一次，這所謂甲長會議，意義上實與過去的保甲會議相同；不過依甲長會議的規定，重在檢討新生活與國民精神總動員，並以促進保內的建設，與過去的保甲會議，為純粹的行政會議的性質，略有不同。各保為商討保務，應否與鄉鎮務會議性質相同的保務會議，這是值得研究的問題。依總裁確定縣以下地方組織問題的演詞中，乙項第三款第二目的指示，原有保務會議的組織，以為保辦公處的執行機關，綱要中雖無此項規定，但保辦公處既設幹事，則相互間的聯繫上，以及執行方法上的討論，實有設置保務會議的必要，各地就事實需要，不妨自行參酌辦理。

三、保甲長的職權及其使命

保甲長是保甲的執行機關，綜負一保一甲的執行任務。它的職務，依綱要實施辦法丙項八九兩條的規定：保長副保長督飭甲長應辦的事項如下：一、查報本甲戶口異動，二、宣達推行政府法令，三、教導甲內居民做工受訓練並入學校，四、教導督促甲內居民從事公益辦理本保及本鄉鎮應辦之事項，五、教導甲內居民奉公守法並檢舉犯法行為。甲長督飭各戶長，應辦的事項如下：一、隨時報告本戶人口的異動，二、教導本戶人口服從法令，三、教導本戶人口做工受訓練並入學校，四、教導本戶人口從事公益事業辦理本保本鄉鎮應辦之事項，五、禁止本戶人口犯法行為。這五項的規定，綜合起來，不外乎管、教、養、衛的四部分，所以概括的說，保甲長的任務，也担负管、教、養、衛四部分工作，而且是管、教、養、衛的最基本的實際的執行者。

保甲長民選以後，保長應對保民大會負責，受鄉鎮公所的監督。甲長應對戶長會議負責，受保長副保長的監督。保甲長既對保民大會及戶長會議負責，則其辦理保甲內的本身事務，在保自應經保民大會

議決，在甲自應經戶長會議議決，辦理經過，並應負報告的責任。但綱要中規定應有保甲長辦理，或由政府機關委任保長辦理的，原則上可不必經保民大會或戶長會議通過，保甲長當負直接執行的任務。

保設保國民學校及保國民兵隊，校長隊長規定由保長一人兼任，與鄉鎮一樣，採管教訓三位一體的組織。這不但統一了保的職權，過去重在單純的自衛，而今後又重在統一的建設。所以新縣制下的保甲長，擔任了抗戰建國的實際責任，其所負使命的重大，實可以想見了。

四、保甲的議事機關及其職權

新縣制的最大特點，就在各級民意機關的設置。縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，均採間接民主制；而保的一級，獨採直接的民主制度，設置保民大會，可見新綱要重視下層的基础。保的範圍較小，推行直接民權自較便利，同時從基層的訓練中，可以逐漸養成其行使四權的能力，然後由鄉而縣，由上而下，訓政的工作，不致於落空。

本省主席黃季寬先生說：「保民大會，推行一切新政之基礎。過去新政之推行，既無單位，復無對象，所以漫無標的，徒勞無功……今後如何編制民衆，使全體人民得以運用自身之力量，以達管教養衛四大要政之一切要求，即當惟普遍的舉行保民大會是賴。」（見浙江新力二卷二十二期）由是可知保民大會，不僅是民意的初級機關，并且是動員民衆的最好場合，牠在政治建設當中，確有這種特殊的重要

保民大會，顧名思義，原應由全體保民組織。但依綱要五十二條的規定，以每戶出席一人爲限，保持了保甲體以戶爲單位的制度，同時也爲初步簡便之計，「亦因目前我國尙爲農業社會，與若干工業國

家之以個人爲單位者，實有不同。」

（總裁演詞）每戶出席一人，出席的資格，未有限制，既無限制，當然不限於戶長，但依理言，必須具有公民資格的要件。保民大會的職權，尙無具體的規定，依綱要實施辦法丙項第六款的規定：僅有選舉鄉鎮民代表及保長副保長之權，惟按其性質，保民大會是保的最高機關，既有選舉權，當然又有罷免權。對保內興辦的事務，依綱要實施辦法丁項第九條規定，應提出保民大會，這就是保民大會的議決權，當然包括創制及複決兩種權，又過去保甲長執行職務，僅有上級機關負責監察之責，因爲上級機關的人數有限，耳目難周，所以保甲人員，假借政令，殃民肥己的事情，常有發生。新制採民生監察制度，對於保甲長等執行職務，是否適當？有無違法舞弊情事？保民大會直接監察的任務，這是比較周密而有效的辦法。但保民大會的行使四權及監察權的時期與方法，須另待補充法的規定，在沒有實施以前，保民大會應注重訓練，也可以說是訓練的機關，以訓練的方式，培養人民自治的能力與四權的運用，以爲實施直接民權的準備。保民大會主席，由何人充任？綱要中雖無規定，但比照四十條鄉鎮民代表會主席的規定，並依「總裁一確定縣以下地方組織問題」的演詞中，丙項的指示，如保長以選舉方法產生的，亦可由保長擔任。這樣，可以使議會與行政打成一片，不致相互間發生隔膜。這種規定，却是新制的特點。

甲的民意機關是戶長會議，戶長會議，出席者爲戶長爲限，這與保民大會可以推派代表出席者不同。戶長會議在甲的地位，兼有決議與執行兩種任務，共同決議，共同執行。它的職權，綱要五十四條所規定者，僅有選舉甲長之權，但既有選舉權，當然又有罷免權；甲於必要時得舉行居民會議，以爲戶長會議的擴大，以征求甲內全體居民的公意。戶長會議及甲居民會議的主席，雖無規定，但依議會與行政

一元的原則，也得以甲長充任，這是毫無疑義的。

五、保甲的經費及其管理

在保甲制度之下，保甲原有其獨立的經費，依規定經保甲會議的決定，可以自己籌集，自己支配。但新制的保甲，已歸入自治體的鄉鎮，它的本體，應不應有自立的經費，很有問題。就原則言，保甲既是鄉鎮的構成分子，那麼它就是鄉鎮的一部，保甲的經費，也就是鄉鎮的經費，所以應該列入鄉鎮之內，由鄉鎮公所統籌統支。再就財政的管理，各保自收自用的流弊很多，同時各保的貧富不均，自籌自用，不足以平均發展各保的事業，所以綱要中並無保甲的經費的規定，保甲所需的經費，當然包括在鄉鎮經費之內。但各保的公產公款及無主的田地山塘，依綱要實施辦法丙項第五十六兩條規定，得由保民大會加以清查，收歸公管，以其收入，作為本保及本鄉鎮之經費，除此以外，自不能征收其他捐稅。但依事實需要，各保與辦本保的事業，或臨時發生特別事項，而經費無着時，自可另定籌集方法，但必須提經保民大會決議，呈由鄉鎮公所轉呈縣政府核准行之。再保之公有產款及田地山塘，就鄉鎮的範圍說，原亦為鄉鎮所有，此種收入，究應以幾分之幾歸鄉鎮，幾分之幾歸保，綱要中既無規定，自可由各鄉鎮的鄉鎮民代表會酌量決定之。

保內既有財產，既有收入，那麼不論它的收入多少，支出多少，也需要有一個合理的管理，使經費的收入和支出，有一定的系統，以免流弊，管理的方法，要實行預決算制度，使收支的適合與對照。第二、是保管，要簽發者保管者支付者，各別分開，以免集中一人，發生流弊。第三、要公開，所謂公開，有下列五個手續，一、記賬，二、報告，三、審查，四、報銷，五、公布，具備了這五個手續，就是

真正的公開，而可以昭人大信。

六、保甲的任務及其實施

綱要實施辦法丙項八九兩條所規定的保甲長任務，也就是保甲的最大任務，綜合其內容，即包括管、教、養、衛四部份。管的方面，最重要的是戶口調查與戶口異動的登記，以使人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸鄉鎮，不致遺漏。在教的方面，設立保國民學校，保國民學校，為全保的教育機關在包括婦女，兒童，成人三部份，將民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民的智識與技能。在養的方面，設立保合作社，使生產消費，貯藏運銷等，都有合理的分配。合作社社員以戶為單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。在衛的方面，成立保國民兵隊及甲班，並應斟酌需要，抽調壯丁，輪流担任本保的各項警衛的工作，並隨時予以訓練，寓訓練於服務，寓服務於訓練，以增進警衛的力量，發展保甲的事業。在可能範圍內，每保應設置簡便藥箱，辦理本保簡單的醫療事宜。這都是新制的保甲內，最基本的工作，必須於第一年內完成，除此以外，又須注意下列兩種工作：第一是國民精神建設並厲行新生活，保長應每月召集甲長會議及保民會議，檢查講解，以促進精神的動員，造成社會新風氣。第二，是經濟建設，實行造產，利用無主的田地山蕩，造成本保之公共產業，逐年推進務使保內無廢人無廢地無廢時，以增進地方的生產，充實抗戰的力量。一保如此，一鄉如此，一縣如此，抗戰一定可以勝利，建國也一定可以成功。

（本文曾在正義三卷四〇期發表）

推行新縣制的財政問題

沈松林

一、緒言

「財政爲事業之母」，是一句不可否認的名言，「巧婦難爲無米之炊」更是每個工作者的信條；任何一個機構，不先解決了財政上的條件，就是缺少了原動力，雖然有健全幹部，也不會得到真正的效果，一般事件是這樣，政治上的設施更要明顯；所以過去許多事體，有計劃，有幹部，可是因爲財政條件的不相配，總不能有大的表現。在頭重腳輕的行政組織上，使基層僅有形式，缺乏事業，完全是財政問題沒有解決的原故。現在各省正遵照國民公布的縣各級組織綱要，推行新縣制，財政是每個研究這個新縣制的所必須注意的問題；因爲這個問題是完全新縣制必先決條件，本文的目的就在闡述關於這個問題的各方面。

二、縣財政獨立的重要性

地方財政多偏重省的一級，大的縣份僅能維持，談不到合理的發展事業，小的縣份要維持總難，所以總裁說：「我們雖有廣土民衆，而地方財政，迄今未登正軌，地方事業，始終不濟發榮……今自治行將發揮，必須以地方之人，地方之財，辦地方之事。」財政部孔部長祥熙也以爲「縣區村之財政無獨立稅源，遇事攤派，故乎民不勝負担。」這却是普遍的現象。本年（二十八年）十一月間，中央六中

全會會議的時候，孔部長特別提出「改進縣政，完成地方自治，應先整理地方財政。」的議案，這是一個精深的見解。

在抗戰期內，對於財政學者「廢止『省』一級之地方財政，併入國家財政之中，以縣為地方財政單位，劃全部因賦及其他稅捐，作縣之收入，藉以充實其財政基礎，而謀地方自治事業的發展。」的主張，（尹文敬：如果調整國地財政），不敢完全贊同，可是怎樣去整理地方財政，使縣財政獨立的基礎能樹立起來，還是十分重要的，縣各級組織綱要內政部分的規定的精神是着重這一點的，並且遵照「總裁」注重人民之公共造產」的指示知適應目前的需要，所規定的項目是：

1. 鄉鎮公所有獨立性的稅捐。
2. 縣之財政，應依照財政收支系統法，將省縣財政重行劃分。
3. 貧瘠之縣，應由省庫特予補助。

過去地方自治的不能推行，縣以下沒有獨立財政收入，却是一個重要的原因，現在「縣各級組織綱要」的精神，是要改革政制，加強基層機構，廣西整理縣以下財政的原則，可以作一種參考。在廣西施政計劃綱要內有一項規定，很可注意，就是「應遵照中央頒布財政收支系統，劃分省縣稅收，使縣稅得以獨立；更應指定若干稅捐為鄉鎮村街經費，並注意其調濟分配作用，使各級自治事業，得以平衡發展，在縣稅未獨立以前，縣之稅收，留為地方事業者，須按年增加其比例。」

三、縣財政的收支

財政學者研究現代地方政府收入的主要來源，大概根據性質分類：第一是不動產和地方營業的

課稅；第二是地方政府的行政收入和產業利益；第三是中央的補助費或指定的抵補稅項，在現代化城鄉中還有一種經濟收入的來源，就是地方公用事業的經營，（詳見李銳：地方收入制度之檢討）縣財政收入也需要適合這些原則，在縣各級組織綱要裏特別列舉出縣財政收入的項目，是立在一個優點，因為這樣才不會使辦法落空，後面是綱要的規定和將來要實行的財政收支系統辦法所規定之地方稅源的比較

縣各級組織綱要規定的「縣收入」

- 一、土地法之一部，（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全部），
 - 二、土地陳報後正附溢額田賦之全部，
 - 三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成，
 - 四、土地改良物稅，（在土地法未實施之縣為房捐），
 - 五、營業稅之一部，（在未依營業稅法改定稅率以前，為屠宰稅全額，及其他營業稅百分之二十以上），
 - 六、縣公產收入，
 - 七、縣公營收入，
 - 八、其他依法許可之稅捐。
- 財政收支系統法規定的「縣稅或隸屬於省之市稅」：
- 一、土地稅（應以百分之十五至百分之四十五歸省），
 - 二、房產稅（土地法施行後併入土地改良物稅），

- 三、營業牌照稅，
- 四、使用牌照稅，
- 五、行爲取締稅，
- 六、由中央分給之所得稅（百分之二十至百分之三十），
- 七、由中央分給之遺產（百分之二十五），
- 八、由省分給之營業稅（百分之三十）。

在抗戰期內，要完全做到財政收支系統法規定的標準，是不容易的，就是要實現綱要的規定，也有許多困難，這不僅要省當局有決心，還要顧到省縣財政劃分後的省收入的彌補問題，就是各縣也會因此有很大的差別，怎樣調濟，求得平均的發展，還要加上一個補助費的收入，所以綱要內有「收入不敷之縣，由省款酌量補助，」的規定。

照縣各級組織綱要的規定，縣的支出只限本縣的行政費和事業費，這還要「經費足以自給之縣」，至於「所有國家事務及事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府籌款開支」，這是因爲縣是自治單位，國家事務和省事務是委託縣政府辦理的，經費當然要由委託者負擔，這一點規定可以使縣政府把它的經費全部用在自治事業方面，才能實現「縣自治」的要求。

縣支出項目分配問題總希望能夠達到財政收支系統法第四條規定的標準，就是「教育、文化、經濟、建設、衛生、治療、保育、救濟經費之總額，其最低限度，在中央不得少於其總預算總額百分之二十，在省區或市縣不得少於其總預算總額百分之六十」，這個標準，不論中央、省、縣、已往都沒有做到，縣的部分，在二十四年度各省縣地方歲出預算分類統計表內上列各項支出共佔百分之四〇·九三；二

十七年度佔百分之三七·二四。（詳見財政部整理地方捐稅委員會：最近各省市縣地方預算分類統計）目前更不容易做到，可是行政費不能佔最高額還是要注意的，這一點在着重基層政治的廣西，據說已經做到，「統計各縣地方之支出，自二十三年度以來，均係以教育文化費為第一位，行政費反居其次，此不能不謂係縣政上之良好現象也。」（黃鐘岳，近年來之廣西財政）

四、鄉鎮財政的收支

縣各級組織綱要所表現的新縣制，是要鄉鎮保實行管教衛三位一體制，就是「鄉鎮長鄉鎮中心學校校長及鄉鎮壯丁隊長」和「保長保國民學校校長保壯丁隊長」都是「暫以一人兼任之」要實施這個制度，除了幹部問題外，其次就是經濟問題，爲了安定幹部的生活，不得不更變以前義務制爲有給制；同時三位一體下的三個機關，既要牠具有實際活動能力，也不得不有必須的設備費與辦公費」，在廣西，解決三位一體制經費的要點是：（詳見尤真化：廣西鄉村三位一體之檢討）

1. 統一縣款的收支——縣政府統籌收支，公平分配於各鄉鎮村街……：縱然是很偏僻貧瘠的地方，三位一體制也可以建設起來。
2. 支出合理化——縣教育經費，辦理地方自治經費，團務費，（指廣西的民團）三種支出合併爲實施三位一體制的實施，這筆經費支出的效用加大，同時於鄉村建設，也獲得普遍發展的效能。

3. 積極發展公共造產——目前廣西把縣財政整理後，雖暫作以維持三位一體制的行政費，（包括幹部的薪給與辦公費）但建設事業費，則非賴鄉村公共的生產收入不可，如村倉，公有林

，公有園，公共造桐，公共魚塘，公共建築等完成後，鄉村建設經費，就可以得着合羣澈底的解決。

關於公共造產的重要，總裁講解「確定縣以下地方組織問題」的時候，特別提出，簡直認為是地方自治團體之唯一的，合理的經費來源。在過去，各地都忽略了這一點，所以這種指示，很值得注意和實行。總裁的指示是：「總理指示地方自治組織應『為一政治及經濟性質之合作團體』，故所謂經費之來源，自應注重人民公共造產，不應再多仰給捐稅也，譬如全國各地公有產款，為數甚多，大部仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊為可惜，今後，應將此類款產改為公管，切實整理，即以其收益統作為全保或全村公有經費，且可利用此項田地作為公共農場，由學校指導，為改良農產及訓練民衆農產技能之用。如此辦法，不僅收入可以增加，且因保民共同耕種，改良結果，可以立刻推行，其無此項田產者，亦可劃闢若干山場，或河流池蕩，照此辦理。此外倉儲積穀，均可以保或鄉鎮為單位，由人民自行管理，各合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，即以其盈利之一部份作為地方事業經費，如此不僅經費不生問題，地方自治事業亦將隨之而發展矣。」

總裁的指示，在目前是不容易普遍的做到，所以縣各級組織綱要列舉了幾項鄉鎮財政的收入，就是

1. 依法賦與之收入，
2. 鄉鎮公有財產之收入，
3. 鄉鎮公營事業之收入，
4. 補助金，

5. 經鄉鎮民代表會決議征收之臨時收入，但須縣政府之核准。

鄉鎮財政之獨立問題，曾引起財政學者的爭論，有人以為「邇來談地方財政者，動言『統籌支配』，此四字虛渺空洞，易予上級地方政府以機會，操縱收入，酌分餘瀝……由省府統籌縣財政，則縣府之職務，即不容發達；由縣府統籌鄉鎮財政。則鄉鎮田賦攤派之弊，絕不能已」，（引李銳氏原文）但是「值茲縣財政紊亂而下層基礎尚未健全之時，鄉鎮財政萬萬不可獨立，應由縣根據法令之規定，將各鄉鎮之事業收入與支出分別編入縣預算，或由各鄉鎮編製分概算或單位概算送縣審核編入縣總概算，以資劃一，而便整理，蓋如此則縣財政既無割裂殘破之虞，而鄉鎮仍得在其預算範圍內而有其固定的租稅來源」，（劉支藩：論我國之地方稅）這種主張是適合縣各級組織綱要的意義的，在綱要內，明白規定「鄉鎮財政之收支，由鄉鎮公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算」，就是自治完成後，民意機關（鄉鎮代表會）決議征收的收入，也要得到縣政府的核准，這是理論和事實兼顧的辦法。

五、財務行政現代化

財政的意義，可以說「財」是收入，政是財務行政，所以「財務行政」還不是健全的財政。我國過去的縣財政，沒有嚴密的管理制度，一向聽「錢國老師」，「紹興師爺」賣弄祕訣，上下串通，侵蝕中飽，真是「莫明其妙」；最近幾年來，各省都着重這方面的整理，可是內地縣份還不能清楚，抗戰後安徽還發生過縣長受財政科長的欺騙，卸任後弄不清交代，想自殺的事實。研究財政的都高談原理，對於縣以下的財政實務，向來看輕，並且也弄不清楚，現在縣以下各級組織要求健全，實現新縣制這一點要特別希望專家學者有詳盡的研究和改革方案，除了縣各級組織綱要的下列幾項原則：

1. 縣之財政均由縣政府統收統支。

2. 縣預算及決算，送省政府核准。

3. 縣金庫之設置及會計稽核，依法令之規定辦理。

4. 鄉鎮設鄉鎮財產保管委員會。

還有其他方面，自有略加說明的必要，例如整理縣稅方面，要田賦現代化，就是改征地價稅；雜捐統一化，就是依照財政收支系統法的規定；征收機關簡單化，就是要統一征收；稅務行政制度化，就是征收方法和人事管理要有一定的軌道，（詳見劉支藩氏論文）在財政公開方面，要一預算必經法定機關批准，決算又經法定機關核收之制，出納有據，金庫獨立，審計嚴明，人事方面要「登用必憑考試，遷調須經考績，以客觀之標準，量人事之進退，茅茹根除，彙征無路」，「丁洪範：從人事上推進財政之現代化」，至於縣各級組織會計，審計和財務管理的制度，縣補助金制度的設定縣公營事業的收益和一切縣鄉鎮財政有關的事項，都要逐漸同時推進，縣以下的財政才可以納入軌範。

最後要特別提到的，就是 總裁在本年（二十八年）「八一三」紀念日告全國士紳教育界的文內「務望協助地方政府，整理地方財政，奠立自治基礎」的一項，總裁認為已往「地方士紳，其立身端正的，則自行完納爲止，其不知自愛者，則更以滯欠爲常，對於公家收入，大都漠不關心，秦越相視」，以爲「假如各地賢達人士，更能挺身赴義，協助政府耳目之所不及，則一切稅收，均不必增加人民分文負擔，而數額必能激增，自治事業經費，決可有著，更進而遵循 總理「雙手萬能」之遺教，造林墾荒，養魚牧畜，努力地方造產，濟以數年，行見百廢俱興，取給不窮」各地能遵照這種指示去做，新縣制的財政問題也可以獲得解決。

（勝利六五期）

論管教養衛的合一實施

徐旭

一、管教養衛合一實施的必要

蔣總裁在民國二十三年二月十二日出席南昌行營擴大紀念週時，曾說：「建設國家，復興民族之根本要務爲教養術。教之要義爲明禮義，知廉恥，負責任，守紀律；養之要義爲衣食住行四項基本生活之整齊、清潔、簡單、樸實；衛之要義爲嚴守紀律，服從法令，團結精神，共同一致。」又二十五年五月在南京召集的地方高級行政人員會議中，他說：「現在我們的地方政治，對教養衛三者以外，尤須注重於管理」換言之，即應注重於紀律與秩序，故教養衛三項要目以外，更須加上一「管」字，所謂管教養衛，乃爲完全。」去年四月他講「確定縣以下地方組織問題時」，對區鄉鎮保中機構之須管教養衛合一，再三指示，故至去年九月十九日國府公佈「縣各級組織綱要」中，充滿着管教養衛合一之精神與指示。

今年爲實行「新縣制年」，本省不能例外，故於去年年末召開全省專員縣長會議討論三年計劃時，對於縣各級組織機構之運用，及行政設施之準繩，亦無不以管教養衛合一爲原則。

戰時縣政建設，何以必要管教養衛合一實施？其原因是由於抗戰以來，政治的建設趕不上軍事的進步。並且過去的文書政治，有分裂而無合作，縱不貫串，橫少聯繫，各自爲政，互不相關，甚或矛盾摩擦。爲了提高行政效率，發揮政治功能，用以動員民衆，增強抗戰力量，今中央確立管教養衛合一實施

辦法，令各省普遍推行，其目的在消極方面說，是要革除舊政治的弊病，在積極方面說，是要創造新政治的作風。

管教養衛在本質上說，不是四件各不相關可以分割的事，而是縣政整個體系的四個連鎖部門。管是政治設施，使民衆求自治生活而處理生命；教是教育設施，使民衆求自覺而明瞭生命，養是經濟設施，使民衆求自給而養育生命；衛是軍事設施，使民衆求自衛而保衛生命；故管教養衛設施之最終目的，都是爲生命之生存，擴大言之，即求國家民族生命之生存。現在抗戰時期，我們需要廣大民衆的力量來支持，來爭取民族生存，所以管教養衛合一實施之政治，至爲必要。

二、幾種管教養衛合一的見解

我們一提到管教養衛合一實施，就發生「如何合一」的問題，論者見解甚多，茲舉述之。

(一)事權合一——有很多人認爲縣各級政治之難收成果，其癥結在事權之不合一。試看一縣、一區、一鄉、一鎮、或一保的各種事業由數人分管，就發生誤會、摩擦、衝突、甚至於互相搗亂，或假公濟私，或以私害公，大家對人重於對事，致地土事業無法舉辦，無從推動。同時，看到廣西基層政治，實行一人三長，事權合一以來，發生了相當成績，所以對管教養衛合一實施，就主張在縣應集事權於縣長，在鄉應集事權於鄉長，在保則應集事權於保長一人。

(二)機關合一——隨着事權合一的主張，就發生管教養衛各種機關的合一，尤其是對於細胞組織的保，保內的保長辦公處，保民學校，及其他保事業機關，不應該各自一處，蓋此種割據現象，在人力財力方面，都不經濟，山東鄒平鄉農學校之政教合一辦公，廣西村街公所之政教衛集於一處，都有良好成

效，所以管教養衛合一，應該先將各機關合併，集合於一之後，方可以談到合作。

(三)經費合一——過去縣各級機構，其事業經費，或因來源不同而各自為政，或因多寡不均而無從合作，或因分配不均攤派不公而起許多糾紛，所以管教養衛合一，應先設法使經費合一。最好統籌總撥，全盤打算，不問機關之大小，但論各事業之相關性而定經費之多少，使大家明白此款雖直接用於管，而間接即用於其他三者，此款雖出自合作社，而其所以有如此之盈餘，亦即由於其他事業助力而獲得。經費雖最易使人糾紛，但如能合一，分配得當，亦最能使人合作。

(四)計劃合一——有人以為過去下級政治機構的事業設施，根本是無計劃，即有之，亦不過學校有學校的計劃，合作社有合作社的計劃，鄉鎮公所有鄉鎮公所的計劃，誰的計劃都不能和其他的計劃配合實施。所以管教養衛合一的政治設施，應該將地方情形，調查清楚，然後根據統計結果，擬一合一的實施計劃，將各部門事業之應興應革，應急應緩，及相互間之配合聯系，詳為載明，然後管教養衛自能合一實施。

(五)集會合一——過去行政上各事業機關，在橫方面，不常開會，彼此少交換意見，大家就不願或不便要人協助，久而久之，因少聯絡而生隔膜，因隔膜而生誤會，因誤會而起猜疑，因猜疑就不以誠相見，大家不能以誠相見，則安能聯系合一。故有人主張管教養衛各部門的工作人員，每週至少開會一次，提出問題，大家商討辦法，然後彼此溝通，並了解事業的相關性，就必會合一，相互協助。

(六)訓練合一——地方上各機關工作人員，尤其是下級幹部，往往因系統不一，派別不同，所以誰也不服從誰，誰也不願聽誰的指導，且因而發生許多無謂的衝突，這是我國人事上的大問題。現在實行管教養衛合一政治的工作人員，若仍舊各有各的來路，各有各的系統，則求合一如緣木求魚，必不可得。

。因之便主張應集合此種幹部於一個訓練機關之內，授以管教養衛合一的理論和合一的辦法，並且使過集體生活，然後必能因同學情誼關係，及認識管教養衛工作上的聯系道理，不致將力量心思，用於內爭了。

三、管教養衛合一的真諦

站在施政的立場上看，前節所提的六種合一見解都很對，而且都能促進管教養衛合一的實施，可是這許多合一的說法，筆者認為還不是管教養衛合一的真諦，在此願提二點意見，以解釋合一。

首先當指出管教養衛事業設施，在其過程中有連鎖性，在其最後目的有統一性，沒有純一性的專屬於管，專屬於教，專屬於養，或專屬於衛的事業，行政設施要分為管教養衛四者，不過視事之性質，其成分多養者即名曰養，其成分多教者即謂之曰教，其成分多管或衛者就稱管或衛，所以在實施無論那一部門的事業，到達到所定目標的過程中，為了社會的複雜性與事業之連鎖性，必會發生其他部門事業的關係問題，在遇到關係問題時，必須有其他部門的力量來協助，方可解決和達到該事業的最終目的，此即證明管教養衛事業之無純一性，且恰顯示其合一性，這是我們應該了解管教養衛合一真諦的第一點。

茲者舉例以明此說：

(一)以屬於管性的保民大會為例——從擬開保民大會到開成保民大會止，其過程可分三大階段。一是開會前的準備，包括問題的蒐集，討論的準備，召集的方法，及地點與時間的確定等。二是開會時的注意點，包括儀式的舉行，會議的紀錄，主席的推定，報告的事項，討論問題的順序，開會時間的長短

，及設法使老百姓發表意見等。二是開會後的執行，包括切實執行的必要，記載執行的經過，及發生問題的研究所。在此我們就可以明白開保民大會的全部過程，即是訓練民衆，教育民衆的一種方式，故與教的關係，甚爲顯著。保民大會中討論的問題，照年來經驗所得，大概屬於養衛兩方面的居多數，至於決定何時何處開會較爲適宜，應以毋違農業爲原則，均可說與養有關係，這是證明保民大會不是純管性的事情。

(一)以屬於教性的民衆學校爲例——舉辦一所鄉村民衆學校，其進行程序，大概是先舉行調查，調查全鄉或全保失學兒童、青年、壯丁、及婦女各若干，及該鄉保的自然環境，經濟狀況各如何。次爲決定校址，招生設班授課時間，及教材教法之選擇與決定。既開學校，則訓練方式應如何改善，學員需要應如何供給，留生方法應如何研究。其中根據調查，以適合民衆需要而設各班，其教材以鄉土爲中心，皆與養有聯繫。若實行徵學制或強迫教育，則非用政治力量不可，此與管有關係，採用軍事化的訓練，則與衛有關係，這是證明民衆學校不是純教性的事情。

(二)以屬於養性的合作社爲例——着手組織一個合作社之先，須先明瞭該地的區域範圍，自然條件，特產數量，生產人數分配，及原有各種組織機構，然後可以進行籌備事宜，召集創立會，開社務會議，增收社員，呈請登記，經營業務等步驟。其過程中之宣傳，徵求，及訓練社員，皆爲與教育有關之事。向政府登記，受政府指導與監督，皆爲與管有關之事。至於以合作社之盈餘，來舉辦地方公益，或給優待出征壯丁家屬，則皆爲與衛有關之事。他若以保社員小組織來組訓，此乃與管衛有關之事。這是證明合作社不是純養性的事情。

(四)以屬於衛性的壯丁訓練爲例——各地訓練壯丁，必須經過壯丁調查，確定地域，規定日期，報

到編制，集中受訓等過程。此種種程序，均須以政令行之，以政治力量管之，否則，就無法進行，此為與管有關係之證明。訓練即教育之具體表現，今日訓練壯丁時，均注重政治訓練與識字訓練，福建的保訓合一，即此道理，這是衛與教育密切關係的證明。他若訓練時間要在農閒，無礙農事，及訓練教材，應注重生產作業，經濟建設等，此皆與養有關係的事，故壯丁訓練不是純衛性的事情。

此外管教養衛無論那一部門中的那一件事，在設施進行中，必定遇到和其他部門有連鎖相關的交點，這是為大家所熟知，不再舉例。

其次我們要指出，將縣政建設分為管教養衛四個部門，決不是由主觀見解而定，實在是為客觀條件所規定。申言之，小而國民生活，大而民族生存，皆不出乎自治、自覺、自給、自衛四者。所以在行政立場上，為民衆改善生活，為民族保存生命，對管教養衛之種種設施，應該適應民衆的生活需要，民族的生命要求，有治權的公僕，與有政權的主人能够合一，則政無不舉，事無不成。簡言之，即管教養衛之行政設施，與民衆的管教養衛生活，打成一片，才是管教養衛真正的合一，這是我們應該了解合一真諦的第二點。

四、管教養衛合一的實施法

縣為自治單位，其最下級為細胞組織的保，其上為基本單位的鄉或鎮，再上為虛級的區，然後合成一縣，管教養衛合一實施的政治，在此各級機構中，應該如何着手呢？這是個實際的重要問題，據筆者之意見是如此：

(一)在保應以「教」事業出發，並以「保民學校」為實施管教養衛合一的中心機關。

細胞組織的保，無法以管——政治出發，已有過去事實的鐵證，毋須贅述。保也不能以養的事業或衛的組織來出發，因為保不是經濟的自然單位，也不是軍事的基本單位，所以只有以教出發，以保民學校為中心機關，是最妥當。我主張如此辦法的理由：（一）教育是訓練民衆的基本工作，學校是訓練民衆最適宜的場所。（二）教育是可以促進民衆，對於管教養衛合一實施的普遍認識。（三）學校是容易集中保民來談管教養衛各種事情。（四）保民學校照新縣制上的規定，已不是狹義的教育機關，所以以之為全保民生活的中心，全保保務設施的中心，是最合法。我們以保民學校為實施管教養衛的中心機關，並以教出發，教育保民如何生活，如何由明生而聯到處生、養生、和保生的道理。

（二）在鄉鎮應以「養」事業出發：並以「合作社」為實施管教養衛合一的中心機關。基本單位鄉鎮的形成，大多是農村社會經濟的自然集中點。所以以養的經濟事業出發，比較管衛都適宜。現在戰時合作社組織，以鄉鎮為單位，用它為中心機關，自然也比較適當。合作社使一鄉民衆，將生產的物品交給它運銷，對需要的物品都向它購用，這種因經濟而結合而集中，是組織民衆的好辦法。現在我們從此種經濟組織出發，與自治組織合一，與教育訓練合一，與自衛組織合一，乃是最能通行的一種合一設施。

（三）在區應以「衛」事業出發，並以「在鄉軍人會」為實施管教養合一的中心機關。

縣政府支體的區，它的教養對象，都為鄉保組訓的主體，它的教養機關，都為鄉保的上級或擴大體而已，故用教或養出發，是不相宜。反過來說，衛之武力組織，在鄉在保，均覺太小，不能成為保衛鄉土與保衛民族的單位，而在區恰是一個適當的單位。復次，我們要擴大在鄉軍人的組織，將全區受過軍訓的壯丁及其他有關衛方面的工作人員，都包括進去，即區長、校長、社長等人物，則於管教養各方面

的聯系，自然不生問題。區內各保保民都能自覺，區內各鄉鄉民都能自給，則縣政府支體的部署，並不占重地位，所以以民衆自己組織自衛的團體來出發，十分合理，且全區自衛組織健全以後，則於管之設施，教之普及，養之建設，都必能順利推進。

(四)如果細胞組織的保，基本單位的鄉，虛級的區。都能由下而上，層層連鎖，同時用教出發而與管養衛合一，由養出發而與管教衛合一，由衛出發而與管教養合一，使縣內民衆，均因教而自覺，因養而自給，因衛而自保，此種聯系基礎鞏固以後，則以管事業出發的中心機關——縣政府，來統管一切，聯絡一切，推進一切，和總理一切，自然會毫無困難，機構運用靈活，縣政效率自大。

五、最後的話

戰時縣政的建設，以抗戰爲中心，以建國爲目的，以管教養衛合一實施爲方法，使全國民衆，都能自治治衆，自覺覺人，自養養羣，自衛衛國，從而發揚民族的偉大力量，以之抗戰，戰無不勝，以之建國，國必強盛。今日負縣政建設工作者，當此新縣制年，應根據中央法令，遵行領袖指示，切實執行管教養衛合一辦法，展開新作風，建設新縣政，發揚民族新精神，鞏固民國新基礎。

總裁說：「建設國家，復興民族之根本要務，爲管教養衛合一實施，」良有以也。

本文採自浙江潮九八期

怎樣實施新縣制的政治建設

毛獨時

「武力」「經濟」「文化」是建國的三要素。有充備的武力，而後自立自強的基礎立，國家的生存得以保障。有計劃的經濟，而後自足自給的基礎立，國民的生計，得以發展。有光榮的文化，而後自尊自信的基础固，民族的生命，得以光大。三者互為因果，相生相成，然而管理這三事的，却是政治。必須運用政治的力量，而後才能發動武力，發展經濟，發揚文化，換句話說：政治就是武力，經濟、文化的總樞紐。所以我們無論談抗戰談建國，非得從政治上建設強固的基礎不可。

管理衆人的事，就是政治，所以政治也就管，武力、經濟、文化，就是衛、養、教、綜合起來，就是管教養衛四部分。新縣制的建設，就是管教養衛的四大建設，四大建設的完成，就是地方自治的完成，也就是三民主義的建國完成。但是這四大部分，管是基本的工作，有了強固的管的機構，管的人才，管的方法，然後才能發生管的作用，推進教、養、衛的建設。所以實施新縣制，先得從管的工作做起。就是說：要從政治的建設做起。怎樣實施新縣制的政治建設呢？茲就綱要的規定，分別說明於下：

一、區鄉鎮保甲的調整 新縣制的第一個任務，就是調整行政機構，行政機構的調整，必須先將區鄉鎮、保、甲的編制調整着手。依綱要規定：區、的劃分，以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則，鄉鎮之劃分，以十保為原則，不得少於六保，多於十五保，保的編制，以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲，甲的編制，以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶，在這彈性的規定範圍內，各地可以斟酌面積的大小，人口的集散，以及生活，地勢的狀況，分別編劃。編劃的程序，依綱要實施辦法的規定：是由

上而下的，由區而鄉鎮，由鄉鎮而保甲，就原有的編組，分別加以調整。編劃的時候，要注意完整與順序的兩個要點；所謂完整，就是一個自然的單位，不可強求劃分，所謂順序，就是依規定的方向，依次編劃，不可紊亂，特別要避免畸形插花等不合理的現象，以求管制上的便利。例如某村分河東西，河東十五戶，河西十五戶，那不妨將河東西，各編一甲，不必以三十戶之數，將河東西合編三甲，假如河東十六戶，不妨編為三甲。保的編制也一樣，假如某村有一百三十戶計十三甲，就不妨編為一保，不必以多餘的三甲，與另外一村合編成保，推而至於鄉鎮，而至於區，都是一樣的。分區指導的區，它的區域如果也以十五鄉鎮至三十鄉鎮為標準，似乎失之過大，鄙見最好就面積及人口的狀況，以六鄉鎮至十鄉鎮為適當，以便指導。各級區劃，編整完竣，應按保繪製保圖，鄉鎮繪製鄉鎮圖，使鄉鎮保的田地山塘村落，都有所屬，由機關負責管理。

二、戶籍的編整與異動的登記 實施管、教、養、衛各部份的工作，戶口的確實是最重要的，沒有確實的戶口，一切的工作，就會無從着手，所以區鄉鎮保甲的區域與編制確定以後，就得重新編查戶口。實施的方法，依綱要實施辦法丙項第一款的規定：「由縣政府或區署派員督飭指導原有各聯保主任或鄉鎮長，將原有戶籍冊簿以及新製成之表冊暨應用之紙張筆墨等類，親至各保講解指導各保甲長先行切實調查填表繪圖工作，再依照規定式樣，重新編查整理，須使人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保，保必歸實學鄉鎮。……」這是開始第一年的辦法，以後最好每年調查一次，以求確實。戶口的編查，祇能明瞭一時的靜的狀態，戶口是動的，變動很多，必須厲行動的登記，才能明瞭動的狀態，經常的保戶口的真確。所以第二款規定：「戶口重新編查以後，應即繼續簡單的辦理戶籍異動登記，如有出生、死亡、遷入、徙出，必須取證報告。如在國界上及接近敵人占領區域並應辦國民登記。（能每戶有一證明書，上

帖戶主及成年人之照片更佳）經過編查後，每保造成戶口冊二本，送鄉鎮公所，副本存保辦公處。一異動登記的項目，新制一律規定：出生、死亡、遷入、徙出四項，這與過去浙江省的辦法相同，比較的簡便易行。凡因人事變動而減少戶或口的，都作徙出論，因人事的變動增加戶或口的，都作遷入論。但報告單內，自應有原因一項，注明遷入或徙出的原因，例如因結婚而增口的，應註明結婚，因出嫁而減口的，應註明出嫁，以便查考。登記的手續，綱要未有規定，自應另待子法的頒行。依浙江過去的辦法，採遞級的報告法，由住戶報告甲長，由甲長報告保長，由保長按月報告鄉鎮公所，由鄉鎮公所按月彙報縣政府，這樣比較的便利易行，是很可以採取的。總之，在試行之初，手續務求便利，而後才能推行盡利，逐漸養習慣，以確立戶籍的基礎。

三、行政機構的調整 政治的建設，發動於行政的機構，有健全的行政機構，才能建設良好的政治，所以行政機構的調整，是新制的主要課題，尤其注意鄉鎮的一級。調整的目標，一為謀人事的健全，一為謀組織的充實，依綱要及實施辦的規定，應做的調整工作如下：

(一) 縣政府依照新編制，整理職員的人選，使其健全。

(二) 應分區並設立區署的縣，設立區署。不適合設區署標準的，設指導員。依法慎選人員，充任各項職務。已經設置的，加以整理調整。區署設區建設委員會，以為區的設計建議機關，促進區政的建設。

(三) 各鄉鎮的鄉鎮長副鄉鎮長，第一次先由縣政府加委，確定鄉鎮公所的地點，擴充鄉鎮公所的設備，配置專任事務員書記鄉鎮丁，並依規定，分設民政、文化、經濟、警衛四股，選派副鄉鎮長鄉鎮中心學校教員，合作社社長，鄉鎮隊隊附。(國民兵組織管理教育實施辦法大綱的規定設置)等。分別担

主任或幹事，以收管、教、養、衛合一之效，並應指定一人專辦戶籍，以重戶政。鄉鎮長副鄉鎮長，並應俟鄉鎮民代表會組成後，實行選舉，以樹立民主的基礎。

(四) 由鄉鎮長召集保民大會，重新選出保長副保長。由保長副保長分甲召集戶長會議，重新選出甲戶。(在未辦選舉以前，由鄉鎮長派員報請縣長委任) 並依規定保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、文化、經濟、警衛各事務，由副保長及國民學校教員分別担任。

各級行政機構調整後，依照規定縣政府按期召開縣政會議，區署召開區建設委員會，鄉鎮公所召開鄉鎮務會議，使之在縱的系統之下，又取得橫的聯繫，推進縣區鄉鎮的事業，完成地方自治的建設。

四、各級幹部的訓練 新縣制的實施，幹部問題，是一個最嚴重的問題，因為有治法，必須有治人，沒有治人，那麼法依然是法，不能實現，所謂「徒法不能以自行」。所以幹部的訓練與培養，是非常迫切的。陳紹賢先生估計實施新縣制，全國所需的幹部，連保甲長在內，共需八百多萬。(見中央週刊第三十五期) 可見需才的迫切。實施訓練，應從兩方面着手，其一就原有的幹部加以抽調訓練；其一另行招考新幹部加以訓練，以補原有幹部的不足，加強幹部的效能。同時要特別注意技術人員的訓練與培養，因在現況之下，技術人員的質量方面，都感覺得不够，要建設新中國，完成現代的國家，必須造就大量的技術人員，以應當前的需要。訓練的方法，依縣各級訓練大綱的規定，採取集中與統一的原則，縣行政人員統一由省集中訓練。鄉鎮長副鄉鎮長鄉鎮中心學校校長及同級人員，由區集中訓練。保長副保長保國民學校校長及同級人員，由縣集中訓練。甲長的訓練，因人數過多，訓練期間較短，不便集中訓練，得由縣訓練機關斟酌情形，分別派員於適中地點集中訓練，如為簡便易行起見，亦不妨分鄉舉行。再鄉鎮保甲長的訓練，應按其程度，分班訓練。因為鄉鎮保甲長的程度，有曾受高等教育的，有曾受

中等教育或初等教育的，也有目不識丁的，各施以同程度的訓練，必使高程度的人，索然無味，低程度的人，莫明其妙，可謂不合理到絕點。過去訓練的失敗，其癥結就在於此，這是要特別注意的。訓練以後，要注意下列兩點：第一要優予待遇嚴加保障，第二要厲行考核不斷升拔，一則使工作人員安心服務，一則可以獎進人才，增進效能。總之，幹部的良好與否，關係新縣制的成敗，所以我們從事政治建設，不得不特別注意這個問題。

五、各級議事機關的設立 新縣制根本精神，就在實行民權主義，實現民老政治。所以縣以下各級，都設立民意機關，縣設縣參議會，鄉鎮設鄉鎮民代表會，保設保民大會，甲設戶長會議，並得舉行甲居民會議，代表各級民衆，行使選舉、罷免、創制、複決四權。民意機關的設置，應自下而上，尤其要注意保民大會的一級，保民大會健全了以後，產生鄉鎮民代表，組織鄉鎮民代表會，鄉鎮民代表會健全了以後，產生縣參議員，組織縣參議會，使其逐級健全，發揚民主的效能。縣參議員並參加職業團體代表，使區域觀念與職業利益，兩者得以調濟，以求增進國民經濟及發展地方專業。各級議事機關的組織，除縣參議會外，鄉鎮以下，會議與行政，採一元化的制度，鄉鎮民代表會，保民大會，甲戶長會議的主席，都由民衆的鄉鎮保甲長充任，以收會議與行政聯繫之效。保民大會，體味綱要實施辦法丁項第三款規定，可與國民月會合併舉行，以擴大保民大會的效能，推進國民月會精神的動員。又各級民意機關，在設立之初，應本教學做合一的原理，一面教，一面學，一面做，換句話說：在這時候，各級民意機關，還是教育的場所，訓練重於運用，以漸進的方法，逐漸養成管理政治的能力，奠定憲政的基礎。

六、民衆的組織與訓練 民衆的組訓，是民衆動員的基礎。抗戰建國的工作，必須動員全體的民衆，動員民衆，必須先有組織與訓練。救國不分男女老少，所以民衆的組訓，也不能分男女老少。新縣制

的規定：壯丁組織國民兵隊，婦女組織婦女會及婦女隊，長者組織長老會，少年組織少年隊，在鄉的軍人，組織在鄉軍人會，組織的系統方面，除國民兵隊，縣設國民兵團，鄉鎮設鄉鎮隊，保設分隊，甲設甲班，有區署的地方並設區隊，成一線的系统以外，其餘婦女會，少年團，長老會，在鄉軍人會等，都採縣與鄉鎮的兩級制。編組以後，施以規定的精神、政治、服務、軍事等訓練，使之成爲社會服務的團體，藉以補助政令的推行，由此以達到軍事上的要求。國民兵的組織，尤須注意訓練後的管理與運用，因爲壯丁份子，爲全社會中的中堅，一切地方自治事業，都可以之爲基幹而完成之，總理遺教所示：「雙手萬能」。也就在於此。所以訓練時亦不可僅重軍事，對於公民職業及生活技能方面，都須加以顧及，使之成爲社會上的有用份子，而增強其活力。其外民衆團體，如農會、工友、商會等，亦必須加強其組織，調整其內部，注重指導與監督，使之發生輔助作用，以和新縣制的實施。

七、國民精神總動員的推進 政治的建設，發動於精神的作用，精神的建設，可以促進政治的效能，所以推進政治，必須以精神動員做原動力，才能達到最大的要求。新制對於國民精神總動員的推進，因此特加注意。實施的辦法，依綱要實施辦法丁項的規定：縣政府或區署，應於每三月召集鄉鎮長會議一次，鄉鎮長應於每月召集保長會議一次，保長應於每月召集甲長會議及保民大會一次，切實檢查有無違反新生活運動及精神總動員的規定，並宣讀國民公約誓詞，講解精神之改造，報告時事，檢討生產消費風俗各問題，討論本縣區鄉鎮保應該與辦的事項，以促進鄉鎮保甲長及保公民的自覺自動自治。其他鄉鎮中心學校，保國民學校，亦應於舉行紀念週時，切實檢討，並規定每星期一早晨，出發巡行宣傳一次，以國民公約誓詞爲宣傳要旨，以促進人民的自覺自動自治。總之，精神總動員，是改造精神的武器，是建設政治的原素，並以運用精神的力量，推進一切的建設，創造偉大的事業，所以新縣制的政治建

設，這也是一個重要的工作。

總之，政治的建設，有三種方式，一種是宣傳，重在心理的精神的建設，以心理的精神作用，發揮政治力量，對敵區的政治進攻，也重在這一種方式。一種是組織，政治的形式，就是組織，建立各種機構，並使全民衆都有組織，有組織然後才有力量，政治的基礎才能鞏固。一種是運用，政治原是一種手段一種方法，運用這種手段與方法，達成教、養、衛的任務。所以我們實施政治建設，不能以宣傳爲已足，也不能以形式的組織爲已足，而最後的目的，重在活的運用。本文所述七點，是政治建設的基本工作，當然我們還得適應時機，運用各種方式，以促進政治的建設，完成建國的工作。

怎樣實施新縣制的教育建設

張西祿

「籌劃甚久的新縣制各級組織綱要，行政院已通令全國各縣於二十九年一月一日開始實行」。（中央社二日重慶電）

據行政院政務處蔣廷黻言，自新縣制之意義而論，約有三端：第一、建設人民政治教育，完成地方自治，裨達完滿憲政之途徑。第二、力謀人民公共福利事業，增強人民健康，第三、增加縣的生產，與切實辦理國民基礎教育。（見前電）

從蔣氏之談話中，已經說明了教育建設在新縣制的重要性，而我國的教育，素稱落後，以致文盲遍野，各種地方建設，都沒有現代化的知識和技能，如不借重教育力量，運用教育方法，站在教育觀點來推進，決難收得實效，中國有百分之六十以上的人口散居農村，因此農村的沒落足以搖動國家的根本，故欲改造農村，須自教育建設着手，定縣平民教育運動，以社會教育的促進為農村建設的前提，即係顯著的例證。

一一、

新縣制對基層教育方面規定：每鄉（鎮）設一鄉（鎮）中心學校，（縣各級組織綱要第三十四目）每

保設一保國民學校，（全上第四十九頁）

總裁在「確定縣以下地方組織」文內，對此曾有以下的指示：「過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校，短期小學，鄉村學校特種教育等辦法，爲補救一時權宜規定，固無不可，今既規定各保普設國民基礎學校，各鄉（鎮）普設鄉（鎮）中心學校，則應探成人與兒童合校制，將所有義教，社教，特教等，均合而爲一，並盡量採用導生制，務期於短期內，使全國人民，普受最低限度之基礎教育。」

此種制度，廣西推行已久，故筆者以爲今日新縣制的教育建設，可以最近廣西所實施爲參考。關於教育部份，廣西建設綱領有如下的規定：「提高民族意識，消弭階級鬥爭，創造前進的民族文化」。「根據政治經濟軍事之需要，確定教育方針」。「改良教育制度，使貧苦青年，均有享受高等教育的機會」。「根據此項原則，在教育方針方面，作如下決定：

一、實施國民基層教育，強迫施教，務求普及，以提高人民文化水準，灌輸三民主義思想，加強其民族意識及國家觀念，從而實現全民動員一致爲國族效忠。

二、德、智、體三育並重。

三、學校系統 應與行政系統一致，保設國民基層學校；鄉（鎮）設中心學校，縣設國民中學。教育之對象在國民基礎學校爲本保兒童，成人，婦女，在中心學校爲基礎教育高級班，在國民中學爲本縣所需之保長，鄉（鎮）公所職員，基礎及中心學校教師，合作社職員，農村人員，壯丁訓練幹部等。

四、文武合一 禮樂射御書數六藝並重，原是我國古代文武不分的教育制度。自滿清入關以來，因欲鞏固其特殊統治，不許民衆講武，養成了重文輕武的心理，故近三百年來，民氣消沉，文武分離，

爲求矯正過去之積弊，應採用文武不分的教育方針。

五、政治合一，教育決不能離開政治而獨立，他不過是一種政治的手段和工具，因此教育本身無目的，產以政治的動向爲其動向。

六、建設合一，運用教育力量，配合生產建設，促進民生發展。

三、

新縣制教育建設之原則與方針既經確定，則鄉（鎮）保學校之設施可決定如下：（參看金惠之教育建設）

保爲施教單位，鄉（鎮）爲輔導中心，一保或一鄉（鎮）以各設一校爲原則。鄉（鎮）公所所在地之保校，（即國民基礎學校）可併入當地之鄉校，（即中心學校）辦理。如保校有特殊情形，像居民密集，距離不過三里者，得數保聯合設立，如居民散處在三里以上者，或係山川阻隔不便施教者，可酌設分校。

一、保國民基礎學校分設兒童、成人、婦女三班，任務如下：

1. 兒童班分初級，短期兩種。初級班收受保內六足歲至十二足歲之學齡兒童，施以四年期的國民教育。短期班收受保內十二足歲至十八足歲未滿之失學兒童，施以一年或二年期的國民教育。
2. 成人班收受保內十八足歲以上四十五足歲以下之失學青年男子，施以六個月的國民教育。
3. 婦女班收受保內十八足歲以上四十五足歲以下之失學婦女，施以六個月的國民教育。

二、鄉（鎮）中心學校之任務如下：

1. 兒童班設高級班，收受各轄保校兒童班修業期滿之學生，施以二年期的繼續教育。

2. 成人班設職業補習班，或技術訓練班，收受各轄保成人班修業期滿之學生，施以短期的職業補習教育。

3. 婦女班設巡迴教育組，可專聘教師或臨時邀請專門技術人材，巡迴指導各轄保在學已修業期滿之學生，以各種應用智能，如育兒，保健，產期衛生，縫紉，刺繡，養蠶等。

三、保國民基壇學校之組織如下：

1. 在校設校長一人，由保長兼任，綜理一切校務。在經濟教育發達之區域，校長以專任為原則。
2. 校長之下設兒童班成人班專任教員各一人，分任各該班教程，成人班之專任教員，應就社訓幹部人員中遴選充任，兼負壯丁訓練之責。婦女班教課之任務，可採用小先生制，以兒童班優秀之小學生担任傳習。如係多學級之保校，每學級設主任一人，以教員一人至二人指導一學級為原則。
3. 全校校務分教導，社訓二部。每部設主任一人，除社訓部主任由副保長兼任外，教導部主任由校長遴派教員担任。

四、鄉（鎮）中心學校之組織如下：

1. 每校設校長一人，由鄉（鎮）長兼任，綜理全校一切職務。在經濟教育發達區域，校長以專任為原則。

2. 校長之下，設專任教員與兼任教育若干人，其人數得視學級與經濟情形而定。但平均以每二學級三人為原則。（餘如國民基壇學校之規定。）

3. 全校校務分教導，社訓，總務，輔導四部。每部設主任一人，除社訓部主任由副鄉長兼任外

，餘由校長遴派教員担任。

五、鄉(鎮)中心學校及保國民基礎學校之職務分配如下：

1. 校長：(1)總理全校校務(2)計劃全校工作進行方針(3)指導區域內民衆努力於復興民族建設鄉村工作(4)指導全校學生生活(5)指導民衆組織自衛自治自給各團體(6)主理戰區內社會調查統計事項(7)其他。

2. 教導部主任：(1)主理指導全校學生全部生活事項(2)主理全校學生入學休學退學各事項(3)全校學生成績考查事項(4)編配課程指導教育等事項(5)其他訓育事項。

3. 社訓部主任：(1)舉辦及管理各項社會事業(如公共食堂，浴池，體育場，閱報處，公園，公墓，民衆茶園，民衆閱字處，及保健等。)(2)主理社會公民訓練之實施事項(3)指導區域內民衆努力於復興民族和建設鄉村工作(4)檢查區域內民衆有無違反新生活運動及精神總動員之規定(5)其他。

4. 總務部主任：總理全校文書事項(1)總理全校經費出納及編造預算等(2)主理全校清潔衛生事項(3)掌理校具購置保管修理各事項(4)各種應用表冊簿單製備事項(5)校工管理事項(6)其他。

5. 輔導部主任：輔導所屬保國民基礎學校之行政教育及訓導事項(2)教育方法研究事項(3)編輯補充教材(4)教育方法之推廣事項。

6. 教員：(1)指導學生生活(2)協助指導民衆活動(3)担任各科教學(4)担任各種成績考查(5)校務之輪值(6)其他。

保國民基礎學校無總務部主任，其工作依照性質由校長教員分別担任。

四、

新縣制規定鄉（鎮）長兼任鄉（鎮）中心學校校長，及鄉（鎮）壯丁隊隊長，此即為廣西的「三位一體制」。其優點有三：一、事權集中，管教養衛各項工作在統籌規劃密切聯繫之下，得能相互充實兼顧，足以糾正過去散漫紛歧矛盾重復的現象。如就政教合一而言，一面可使今後行政人員重視教育，以教育為方法，達到革命建國的目的；一面使辦理人員，在行政統一辦法之下，努力於民衆組織與訓練。二、目標統一，民衆易於認識，權力增加，民衆易於信仰。三、中國文化水準低落，人才缺乏，如果各成系統，勢須有人分別負責，要同時選出三個幹練稱識的人，似較困難，今由一人負擔總職，既省事又省錢。

據內政部民國二十七年的統計，全國浙江，江蘇，安徽，江西，福建，湖北，湖南，四川，山西，河北，河南，陝西，甘肅，廣東，廣西，雲南，貴州，綏遠，寧夏等十九省的保，或相當於保組織的暈數，共為七七九五八一，加上所缺各省，全國保數，至少在一百萬以上，一鄉（鎮）平均十保計算，全國鄉鎮數約在十萬以上，這一百萬個以上的保國民學校，以及十萬個以上的鄉（鎮）中心學校，形成一個個大小文化據點，其影響全國文化之大，可以想見。

（勝利七一期）

怎樣實施新縣制的經濟建設

毛獨時

總理說：「地方自治團體，不止爲一政治組織，亦且爲一經濟組織。」所以地方自治的建設，政治經濟是要兩者並重的。總裁在「確定縣以下地方組織問題」演詞中，亦會再三致意人民之公共造產，公共造產，也就是實行經濟建設。經濟建設，就是新縣制中所謂養的工作，是新縣制中四大工作——管教養衛——之一，尤其爲四大工作重心的所在；因爲沒有養，人民喘喘於生活的不安，胥手胼脚，日無暇晷，管教養的工作，發生許多困難，人民對於政治的冷淡，對於訓練，對於自衛不發生興趣，大部爲了生活的問題。所以我們實施新縣制的建設，必須注意養的工作，而與管教衛齊頭並進。要是舍養而言管教衛，舍經濟建設，而言地方自治，那就是空虛而不着邊際，僅有形式而沒有內容，一定得不到好的結果。其次，就抗戰方面說，現代的戰爭，就是人力物力財力的總決賽，在我國人力是不成問題的，所成爲問題的是財力和物力，我們是地大物博的國家，爲什麼物力財力成了問題呢？總裁告訴我們：就是沒有經過一番人力創造的工夫，換句話說：就是貨棄於地，不知利用。經濟建設，就是造產，就是富源的開發，其目的所在，一則在改進人民的生活，務求自給自足，一則在增加抗戰的資源，加強抗戰的力量。

經濟建設，不是一句口號，而是實際要做的工作，空口說白話，是無濟於事的，要實行 總理的雙手萬能政策，腳踏實地去做。茲就重要的建設，分說於下：

第一、發展交通事業

一、架設鄉村電話網——電話是通訊傳達的必要工具，電話的架設，可以減少文書的往返，而求傳達的迅速。依綱要實施辦法丙項十七條之規定，鄉鎮與區及縣間，應各架設電話，完成鄉村電話網，已經架設的，並須隨時加以修理，注意保護。

二、修築道路——欲發展交通，必須修築道路，道路通達的區域，經濟文化一定也可以隨之發達，所以建國大綱第八條規定，修築道路，為完成自治條件之一。新縣制對於修築道路，亦極重視，依綱要實施辦法丙項第十八條規定，鄉鎮與區，區與縣間的道路，都應積極修築或開闢，以便行人，而利運輸，如能行駛自由車，則於推行政令，更多便利。至於鄉與保間的道路，亦應逐漸推廣修築，以利民行。實施的步驟如下：（1）先確定全縣道路網，（2）從事測量與工程的計劃，（3）徵集材料，（4）動員民衆分期修築完成。

第二、建造公共產業

建造公共產業，各鄉鎮應普遍與辦下列各種事業：

一、農場——農場的設立，可利用公共田地，由學校指導，作為示範，及訓練農民農業技術之用。這樣，一方面既可以增進公共生產，一方面又可以促進農業之改良，實為計之兩得。如無這種田產的，可劃出若干山場或河蕩，加以利用。又此項農場，依總裁指示，最好能按保設置，以期普遍。鄉鎮保農場，應種植的作物，可依地質而定，大致水田區域，以種稻作為宜，旱田區域，以種棉花豆麥為宜，

山地區域，以植桐或玉蜀黍馬鈴薯爲宜，可由各地方自行斟酌辦理。

二、造林——利用荒山荒地空地及道路兩旁，舉行大規模造林，以使鄉鎮之內，山無荒廢，地無空隙。造林的實施，可分區分期行之，如有廣大的地點可以利用的，就可作爲鄉鎮林場。護林重於造林，造林後應注意保護，免蹈過去年年造林年年無樹之覆轍。

三、養魚——鄉鎮保內如有河流池蕩可以利用的，在不妨礙水利的範圍內，可用作漁場，實行養魚。魚的繁殖與生長極速，手續既省，所費亦有限，實爲公共生產最好方法，所以各鄉鎮保，應就可能，加以利用。

四、畜牧——鄉鎮公共生產，除造林養魚外，飼養生畜，也是最好的辦法。鄉鎮公所或保辦公處，可利用公共場所，公田山場等，設立畜牧場，飼養豬、羊、雞、鴨等，作爲本鄉鎮保的生產，並以之作爲示範。

公共生產，除必要者另設人員辦理外，以利用公衆的力量，公共生產爲原則。農場林場，有荒山荒地可以利用，應盡先開墾盡量利用，無主的荒山荒地，當然歸由鄉鎮公管，或由公共團體，依法承領墾殖。有主的荒山荒地，亦可歸由鄉鎮公管，一面墾殖，一面責令登記，（逾期不登記的作無主論）將來收入，可以比例分配，這樣比較布告，勸告，催告限期自行開墾的辦法，一定有效得多。

第三、改進農業

一、農業技術的改良——我國農業，墨守舊法，不知改良，農業生產率未能達到最大的要求，這就是農業技術的問題。所以要改良農業，增進生產，必須予以技術上的改良。最重要的，如品種、施肥、

耕種方法及工具的改良等，以期農業的科農化，以提高生產的比例。技術的改良，一時不易着手，可先由鄉鎮農場，特約農家指導改進，然後再逐漸推廣。

二、農田水利的興修——農田水利，關係農業的生產很大，各鄉鎮保應就鄉鎮保內的河道、池塘、溪流與灌溉有關的水利，應發動鄉鎮保人民公共修理疏濬或築堤防害，以盡最大的利用，用資增進農田的利益。

三、冬季作物的擴充——我國向來習慣，秋收冬藏，每至冬季，農民空閒無事，不知冬耕，大好土地坐令荒廢，在人民在國家，都是損失的。為增進生產計，此後應在不妨礙地方的休閒範圍內，盡量擴充冬季作物，種植麥類、豆類、油菜、馬鈴薯等，以盡地力的最大發揮，增加生產的最大效用。

四、農產製造的改良——農產品的製造，一則可以自給自用，一則可以運銷外地，交換其他物品，於人民生活與地方經濟，關係很大。所以鄉鎮內的農產品，應就可能，由鄉鎮設廠製造，如棉花之製布，桐子之榨油，桐子之製燭，黃豆之製醬，甘蔗之製糖，木之製炭，都是很需要的。

第四、發展手工業

手工業的種類很多，以下所列舉的，不過是幾種例子。各鄉鎮可盡量利用本地的原料及需要的狀況，設法興辦，以應需要，而增收入。

一、草編手工——如草帽、草蓆、草簾、地毯、扇子等等，除草帽草蓆須有特產的草料以外，其他都可用稻草或麥稈編製的，鄉村中獨多此種原料，自應盡量利用。

二、竹木工業——如椅子、桌子、櫈子、籃子、床舖等，都是家家戶戶需要的東西，本鄉鎮如有竹

木簾的出產，應自行製造，以供需要。

三、磁器工業——如本鄉鎮產有磁器原料，可設置窯場，就其原料的品質，製造各種磁質用器，或磚瓦等，並加以改進，以求出品之精良。

四、造紙工業——紙是文化上最需要的，現在外貨減少，供不應求，急須普遍的自造。造紙的原料，不外竹與稻草兩種，這兩種東西，在我國鄉村中，差不多到處都有的，自應積極的自行興辦製造，以應目前的需要。

五、紡織工業——紡織就是解決人民衣的問題，鄉鎮所需要的布襪、襖衫、毛巾等，均可自造，各鄉鎮可就需要情形，酌量辦理。

六、印刷工業——文化發達之區，印刷的需要必多，各鄉鎮就需要，自行興辦。

七、化學工業——鄉鎮的化學工業，當然是簡易的化學工業，如肥皂、洋燭，及其他化裝上所用的物品，本鄉鎮如有現成的原料，亦可自行興辦。

以上所列舉的七種工業，都是輕而易舉的，我們要發展生產，救濟失業，改善人民的生活，必須求現實的需要，計劃實施，已有的加以改良。要如一個鄉鎮的力量不夠的話，可聯合數鄉鎮辦理，或由縣計劃辦理。實施的時候，應先成立傳習所，傳習指導，傳習以後，最好組織合作社，合作產銷，以求生產與運銷的合理，而免商人的操縱。

第五、提倡副業

鄉鎮保人民，除農事外，能利用時間和空間，兼營相當的副業，不僅可以增加收入，也可以活潑地

方金融。這種副業都是婦女所可能做的。我們要使每個婦女，都有生產。非得提倡副業不可。鄉鎮中能做的，而現在即須提倡改進的，約有下列幾種：

一、養蠶——蠶絲原是我國出品的大宗，近年來却一落千丈，不僅品質不良，而且產量減少，所以即須提倡改進，急起直進，督促鄉鎮民養蠶，鄉鎮公所並應負技術上的責任，如培桑、蠶種、養育、繅絲等，均應切實予以指導，使質與量都有進步。

二、養蜂——養蜂的生產，也很豐富，手續較為簡易，最適宜農家副業，應由各鄉鎮公所提倡改良，並負指導之責。

三、飼畜——農家的飼畜，如養豬、養羊、養雞、養鴨等，原很普遍，不過缺乏科學的頭腦，飼養不得其法，鄉鎮公所應予指導改良，並普遍提倡，以裕鄉鎮的收入。

其他適宜農家副業的，當然很多，可由各鄉鎮自行斟酌當地環境提倡改良，茲不贅述。

第六、發展合作事業

合作社是一種新的經濟組織。它用合理的方法，使生產消費及分配的社會化，是現代最好的經濟制度。合作社能普遍設立，依法辦理，養的問題，簡直可以解決大半。所以近年來，政府當局，用最大力量，力謀普遍，新制對於發展合作事業，更為注意，分說如下：

一、成立鄉鎮單位合作社——依綱要實施辦法丙項十四條規定，每一鄉鎮應設一合作社，辦理信用、消費、運銷、倉庫等合作事業，應儘先籌備設立，已設立者加以改良。

二、各保設立合作分社——鄉鎮單位合作分社成立後，應依規定每保設立合作分社，以與行政系統

相配合，辦理保內信用、消費、運銷、倉庫等事業。數保成立一自然單位的，可以數保聯合成立分社一所，以免分割。

三、設立特種合作社——鄉鎮內如有特種出產，如柑橘、貝母、棉花、蔗、糖、草帽等，可另行組織特種合作社，以負產銷製造之責，此種特產，如與數鄉鎮有關者，可聯合數鄉鎮辦理。

總之，鄉鎮內無論何種事業，都可用合作社組織經營管理，既可減少中間商人的剝削，又可獲得分配的合理化，人民生活，必可藉以改進。所以鄉鎮保人民，都應勸令加入合作社，使鄉鎮自治體，也就是一個合作體，因合作事業的發達，地方經濟也可因此活潑而繁榮，這是可以斷言的。

以上所舉各點，無論直接間接，都是造產的必要工作，也就是實行民生主義的經濟建設的必要工作。我們要在形式上，從無到有，在供給上，從缺到够，在數量上，從少到多，在品質上，是從劣到優，以解決人民的衣食住行的四大需要，充裕地方的經濟，增進抗戰的資源。實施的方法，如屬於公共的產業，應策動各種組織，運用國民服役的辦法，集體的建造。其他督促人民造產的工作，均可用合作社方式進行。但新制特別注意公共造產，我們應加倍努力公共造產的工作，在民衆方面，以自己的勞力，建造自身的福利事業，一定也樂於從事。民衆的勞力，也是公共的財產，善能運用，可以取之不盡，用之不絕。實施的時候，就應分別緩急先後，預定計劃與步驟，按步進行，不可踏過去百廢俱舉，而結果一事無成的覆轍，這是很重要的。

怎樣實施新縣制的自衛建設

毛獨時

自衛建設，就是新縣制中衛的工作的重要部分。實施新縣制，我們不能忽略自衛，在這抗戰建國並重時期，尤其要以自衛為中心，造成全面的武力，並以自衛出發，達成自治，達成保衛國家民族的任務。自衛的作用，在消極方面，固在維持社會的秩序，防禦外來的侵襲，以掃除建設的障礙，但在積極方面，又在造成建軍的基礎；因之自衛的建設，也可以說是軍事的建設，另一方面，並可運用自衛的組織，促進管教的工作；所以自衛建設，不僅為自衛而自衛，而尤在推進各種工作。新縣制是為達成管教、軍事的建設，為確立抗戰建國的基礎起見，非得努力自衛建設不可。

新縣制的自衛建設，就是國民兵的組織。國民兵是準備徵集的組織，是常備隊的補充者，但在未受徵召以前，受規定的教育，担任地方軍事補助工作，換句話說，就是担任自衛工作。本文所謂自衛建設，就是指未受徵召的國民兵，怎樣去開展它的自衛工作，使之服任地方的勤務，補助軍隊的不足，養成國民服役的精神，造成兵民一體的風氣，並寓服務於訓練，寓訓練於服務，造就良好的國民軍人，提高軍隊的質素，以強作戰的力量。茲（依國民兵組織、管理、教育、實施辦法大綱的規定）就國民兵關於自衛的組織訓練任務等部份，分說如下，以供各地實施的參考！

一、組織 國民兵的組織：在縱的方面，縣設國民兵團，鄉鎮設鄉鎮隊，保設分隊，甲設甲班，設區的地方另設區隊。橫的方面，縣國民兵團，設自衛隊、常備隊、自衛隊担任地方的警衛，（第九條）常備隊用作兵員的補充；（第五條）區隊以下設後備隊預備隊，（第四條），後備隊是集合訓練的組織

預備隊是供應地方服役的組織，前者依年次須召集訓練，（第十二條）後者是由常備隊、後備隊、自衛隊、及警察保安團隊退任者編成之。（第十四條）預備隊既為地方服役的組織，就是直接担任自衛的任務，就地方需要，得分別組織警備、偵察、通信、交通、運輸、工務、消防、救護等任務班，（第十五條）編制無定額。這種編制為管制的便利與發展自衛效能起見，可以鄉鎮為單位，每鄉鎮設一預備隊，下設任務班，新縣制的自衛建設，重在普遍的地方自衛，重在自衛的實施，故本文亦在服任地方自衛的預備隊為論列範圍，換句話說，就是健全預備隊，以開展預備隊的工作。預備隊的編配方法，可將鄉鎮內退伍的壯丁，就其學識、職業、志趣、性能相近的分別編班，例如車夫、轎夫、馬夫、船夫等可編為運輸班及通信班，電工、石工、木工、竹工、泥工、鐵工等，可編為交通班或工務班，原有的救火隊隊員可編為消防班，各班設班長，就壯丁中資深的充任。各班人數的配備，大體上警備班應占多數，其他各班，可就各地的情形，參酌辦理。

二、訓練 預備隊的任務班，雖以受訓的自衛隊、常備隊、後備隊及警察保安團隊編成，但為達成工作上的任務起見，尤須予以任務上的特種訓練。任務上的訓練，除一般的軍事政治等，其本知識外，依其任務班的性質，分別予以訓練，使其各個任務班，能充分實施其任務，訓練的課目如下：

1. 警備班：注意警察一般的任務，如戶籍、衛生、違警罰法、警察服務須知等。
2. 偵察班：注意偵察、嚮導、指紋、相術及化裝等方法。
3. 工務班：注意土木作業的方法，各種工事的設計與構築，及技術的考進等等。
4. 運輸班：注意交通工具的應用、保管、修理，以及捆包運輸等方法。
5. 通信班：注意地形識別、調製地圖、及簡易測量法、連絡法、通信技術等。

6. 交通班：注意交通的保護與管理等。

7. 救護班：注意急救、担架、看護、人工呼吸及一般救護常識等。

8. 消防班：注意攀越、游泳、搶救技術及防毒救護等方法。

任務班的訓練，除智識的訓練外，應注重演習，如通信演習，救災演習，偵察演習，及空室清野等演習，因為實際的演習，可以多得實際的經驗，服務時才能應付裕如，這是很重要的。

三、任務 任務班的任務，可分為一般的與特種的兩種：一般的任務，是一般的壯丁所應担任的，特種的任務，依照任務班的性質，所應分別担任的，分說如下：

甲、一般的任務：

1. 擾亂敵人後方。

2. 破壞敵人各種軍事建設。

3. 偵查敵軍兵種兵力位置行動方向及陣地景狀。

4. 阻礙敵人各種軍事行動。

5. 情形緊急時對於戰地遺留之軍械（民間所有者）糧食等之搬運密藏或毀壞。

6. 協助作戰軍處理關於搬運彈藥傷兵及構築工事。

7. 維持作戰軍後方之治安。

8. 其他臨時規定事項。

乙、特種任務：

1. 警備班：担任守望、守衛、警戒、巡邏等工作，防止漢奸間諜盜匪的活動。

2. 偵察班：擔任偵探、查緝及敵軍敵情的偵察工作。

3. 工務班：擔任防禦工事的構築或破壞，（如戰壕、碉樓堡壘、木柵、鐵絲網等）交通工事的修建或破壞，（如道路橋樑交通壕等）務求達到我軍便利。敵軍行動困難之要求。

4. 運輸班：擔任重要公文，其他谷、米、食鹽軍實、軍糧之運輸等工作。

5. 通信班：擔任連絡報信、傳遞公文，及其他傳令通報等工作。

6. 交通班：擔任水陸交通路線的保護，交通工具的管理等工作。

7. 救護班：擔任負傷軍民的急救、担架、管理、看護治療及其他救護工作。

任務班實施服務，應以輪流為原則，如鄉鎮運輸班五十人，可分為五組，輪流服務。至輪流的方法，人數、及服役日期，服役時的供應等問題，都要由鄉鎮隊長預先詳細確定，以作有秩序的進行。

四、設備 工欲善其事，必先利其器，任務班為實施任務起見，必須具有工作上的各種工具，以利實施。任務班應備的工具如下：

1. 警備班：應有武器、警笛、木棍、電筒、並配置崗位網，以便駐守。

2. 偵察班：應備武器、化裝用品等。

3. 工務班：工務上的用具，不勝列舉，大致小件用具，可由各隊員自行置備，大件用具應由公家置備。

4. 運輸班：應備車輛（人力車手車羊角車都可）船舶、騾馬及其他貯藏用具，包裝用具，修理用具等。

5. 通信班：應備自由車、騾馬、船舶、電話等。

6. 交通班：應由交通上的修理由具。

7. 救護班：應由担架床、救護囊、紗布、棉花、橡皮布、薄皮紙、繃帶、三角巾、絆創膏、剪刀、橡皮手套、止血帶、量盃、碘酒、樟腦酒、蘇打片、酒精、白蘭地、安全針、副木、剪子、探針、昇汞錠、硼砂粉、銘化汞溶液等等，屬於救護上的用品，都要酌量購備，以供試驗及實際應用。

8. 消防班：應有水桶、扁担、救火網、抽水機、步梯、燈具及其他工具等。

以上各種設備，應由鄉鎮隊通盤計劃，鄉鎮內原有工具，可以利用的，應先編查登記，實施管制，以便隨時徵集應用，如必須添置的，再行設法逐漸購備，務在經濟的原則下，能供應必要的需求。

最後，我們所要注意的，就是實施衛的工作，應該與管教養打成一片，各個獨立是不行的。在實行之初，最好管同教先打成一片，然後養同衛打成一片，因為教而不管，還是散漫不行，不教而管，是得不到民衆的擁護的，不養而衛，這種武力是不能持久的，不衛而養，沒有武力，還是不能維持。所以壯丁的組織，既須管而教之，尤須養而衛之，然後再達成管教養衛的合一。但是我們怎樣使管教養衛合一呢？第一步就是把壯丁組織好，一面管制，一面訓練，訓練以後，第二步就是一面使之担任自衛的工作，一面用以集體的担任公共造產的工作，如造路、造林、養魚、墾荒、公耕等等，都是實際的生產工作，用自衛的組織，實施集體的建設，這是最好的方法。總裁昭示我們：要我們注意訓練後的管理運用，也就是這個意思。總之，我們要注意雙手萬能政策，寓自衛於生產，寓生產於自衛，這樣的自衛，才算不是消費的自衛，一定有力量能持久，才能輔助軍事，促進建設。新制的自衛建設，這是個最後的錨的。

設建衛自的制縣新施實樣怎

論鄉村公共造產

徐旭

一 公共造產的力量

後方生產與前方抗戰是一樣的重要。

總裁在去年五月十五日全國生產會議訓辭——戰時的國民經濟建設中說：「在生產上要造產建產」，他在「確定縣以下地方組織問題」講詞中亦會說：「應注重人民之公共造產」，所以在他手訂的新縣制——縣各級組織綱要第四十二條有「鄉鎮應興辦造產事業」的規定，這都是昭示我們民衆，在民族解放革命的進程中，不僅要注意前方的抗戰，而且更要努力後方的生產。今年是實行新縣制年，同時在我們浙江是實施三年計劃的第一年，鄉村經濟動員，普遍推行公共造產，實在是「保衛浙東，收復浙西」的一樁基本工作。

「造產」在形式上是從無到有，在供給上是從缺到够，在數量上是從少到多，在品質上是從劣到優，因之鄉村普遍造產，是可以：

一、支持抗戰——民族解放戰爭是人力、物力、財力、總和的鬥爭，這一切力量的來源是靠造產，靠普遍的大量造產而生，靠集體的精良造產而來，若是造產愈多和愈好，則抗戰的力量就會生生不窮，源源不絕；支持抗戰的時間，就能久長；爭取抗戰必勝的左券，也就更有把握。

二、自給自足——敵寇二年半來那種瘋狂獸行，殺戮我們同胞，強佔我們土地，焚燒我們財物，轟

炸我們城市，封鎖我們海口，並且到處劫掠我們的資源，要使我們無法造產建產，斷絕我們的生活給養，我們在這種艱難困苦情形之下，要求生活必需用品的自給自足，除掉鄉村普遍造產，變無爲有，使缺到够，是沒有其他的辦法的。

「公共造產」在精神表現上說是從自私到合作，從渙散到團結；在地方建設上說是從理論到實踐，從經濟出發聯系管教衛實施，因之鄉村公共造產是可以：

一、轉移社會風氣——抗戰以來，國民自私自利，苟且偷安頹廢散漫，腐化惡化的習氣，仍紛然觸目，到處皆是，這種不良現象與抗戰影響甚大，今日要轉移此種不良風氣，改造國民精神，決非空言所能濟事，必須普遍實行公共造產。令戶戶參加，使人人爲公，在全民生產過程的潛移默化中，養成大家合作，加強一致團結，發揚各盡所能天下爲公的精神，然後社會的新風氣，自然會隨之而造成，新經濟機構的社會，亦會從此發端。

二、健全基層機構——我國過去大多數的民衆，對政治不問不聞，對教育不感需要，以致基層政治腐敗，社會教育衰落，其實並不是民衆不願與問政治，也不是民衆不要享受教育，而是基層經濟組織的不備及其基礎的脆弱，現在若是能够切實推行鄉村公共造產，健全經濟基礎，改善民衆生活，然後民衆對政治就會管理，對教育就會需要，隨之基層機構必然健全，新政治基礎亦因而奠固，從地方建設到國家建設也自然成功。

二 鄉村公共造產的可能性

公共造產需要人力，也需要地力，我們現在要普遍造產，是需要很多的地力和人力，這兩項造產資

本，在我們後方廣大的鄉村裏正多着哩，請看：

一、地力——不論在那一個縣的那一個鄉村里，我們總可以看到整塊整塊的荒山荒地，同時可以看出許多許多的未盡其利的田地。茲以本省處屬十縣的報告來統計，總共約有二百萬畝荒山荒地，最多的縣有五十萬畝，最少的縣也有萬餘畝，這許多未經開墾的山地，若全數利用，或種谷，或造桐，或種雜糧，或栽林木，每畝平均年收姑以二十元計，則此二百萬畝荒山荒地，每年即可產生四千萬元的物力，這樣大的一筆收入，隨便遺棄在處屬十縣，實在可惜。

二、人力——我們在鄉村里，同樣可以看見不少的農民閒着，或因無田可耕而閒着，或因無法佃田而閒着，或因有剩餘勞力而閒着，這種寶貴人力的閒着，實在是國家民族的損失。若是到處屬十縣山鄉里去訪問老百姓，十之五終會告訴你無田可耕，或無事可做。他們做趕工來，也不緊張，並且小雨不種，吹風不耕，考其原因，乃是勞力有餘並不是情願偷閒。所以提倡公共造產，用他們的剩餘勞力去種植各鄉村所有的荒山荒地，實在是最好的處理。

三、公款公產——除掉地力人力之外，各鄉村的公款公產，也是造產的資本，並且是公共造產的最好資本。過去這種款產，或為私人侵吞，或被少數人享有，現在可以根據中央頒佈的縣各級組織綱要實施辦法丙第十五、十六、兩條的規定，去切實整理，作為各鄉村公共造產的資本。這筆款子，也是很大。

從此看來，我們全國的廣大鄉村里，有着很多的公款公產，也有着很大的荒山荒地，若是由那許多剩餘勞力去共同整理、開墾、和耕種，在此種齊備條件的情況之下，普遍推行公共造產，實在不是一樁困難的事業。

三 公共造產辦法的要點

鄉村公共造產爲實行新縣制所必須辦的事業，同時爲今日經濟動員的基本工作，茲以保單位的公共造產爲例，略述其進行辦法的要點。

一、組織公共造產委員會——委員除保長、國民學校校長、及合作社社長爲當然委員外，另由保民大會選舉民衆代表三人至五人爲委員。委員會職權爲整理本保財政，置造公有財產，發展地方公益事業。委員會設主任委員、會計、文書、各一人，由委員中互推之，均爲無給職。其餘委員，分負執行監督兩項責任。

二、調查統計——首先，由委員會召集保民大會，根據法令所示，清查本保的公款公產；若舊欠、學田、廟產、祠產、無主的田地山塘、及荒山荒地等，統收爲本保的公有財產。其次，調查全保有多少剩餘勞力？有多少可耕田畝？有多少可墾山地？有多少可以牧畜面積？有多少可以加工製造的原料？然後根據調查，編製統計，以爲進行公共造產事業的準則。

三、設計造產——全保的田地、山塘、勞力、原料，均已調查清楚，即依之設計造產事業，像分爲耕作、畜牧、開墾、築路、修理、加工等工作；並將勞力分爲農婦、牧童、工匠、衛士等小組，使應分工時則大家分工，應集體工作時則大家集體工作。

四、造產公約——保民公共造產，應立公約，方不致發生糾紛，或發生弊端。公約應由保民大會決定之，其內容可包含：戶戶參加工作，人人負責保護，按剩餘勞力分配工作，照特殊技能支配職務，經營事業純利分配的處置，創辦地方公益事業的決定，對造產有特殊成績者的獎勵，對公約故意違反者的

處，保民對委員應從公監督，委員對保民須切實誘導，及其他有關公共造產的重要事項，均須列入公約之內，使大家遵行。

四 造些什麼產？

鄉村公共造產所需之勞力，概以義務勞動服役為原則，其事業應根據當地自然環境，社會需要，及勞力技術等決定之，但一般可以經營公共造產事業則為：

一、創辦保公共農場——保應設公共農場，本為新縣制中所規定。總裁在確定縣以下地方組織問題講詞裏說：「可利用此項田地，（筆者按係公有之賦地）作為公共農場，由學校指導，為改良農產及訓練農民農業技術之用，如此辦法，不僅收入可以增加，且因保民公共耕種，改良結果，可以立刻推行，其無此項田產者，亦可劃若干山場，或河流池蕩，照此辦理」。這對於保公共農場；為什麼要辦，應該怎樣辦？辦了於保有什麼好處？均已指示得清清楚楚，所以創辦公共農場，為各保最低限度應該造的產。

二、闢墾荒山荒地——全國無論那一個鄉村裏，都有一些荒山荒地，前面已經說過，各鄉村應該由公共造產委員會，組織耕作隊，墾荒隊，造林隊，植桐隊，大家合作墾植，分組輪值管理。此種墾荒隊的組織，最好和保甲的青壯年隊、婦女隊、壯丁隊，及保校的兒童班、婦女班、成人班等編制相符合，蓋如此，使民衆組織，更加嚴密有力。

三、修水利——凡本保內的河道、池塘、溪流與灌溉有關的水利，應由保民公共修理、疏濬、築堤、以保造產利益。

四、築道路——凡本保與鄰保或普通重要的道路，也應由保民公共修理或闢造，以便交通，而利運輸，使公共收入藉以增加。

五、合作事業——凡公共造產中的秧田，耕牛，畜養等，都可用合作方式經營之，使節省成本而厚收益。

六、農產製造——凡由公共造產所得的農產品，若為本保保民日常所必需者，可以加工製造，如茶子之榨油，柏子之製燭，黃豆之製醬油等，使鄉村藉以自給自足。

他若倉儲積谷，辦農倉，及其他為地方條件所具備的公共造產事業，均可由保民集體與辦。

五 政府的責任

公共造產從政府的立場說，是「以勞教民富」。總裁會說：「政府要能善用民力，來增進民衆本身的福利；唯有善用勞力，才是惠而不費，取之不盡；亦唯有用以增進民衆本身福利，才會勞而不怨，用之不竭」。所以他又說：「政府為之排除障礙，且予以種種助力與便利」。（語見推進政治注意農村建設講演詞）因之推行鄉村公共造產，我們希望政府做到：

一、厲行法令——鄉村裏要清理公款公產，必定要遭到一向包辦、經營、侵蝕、或浪費公款產的豪紳反對；同樣，鄉村裏老百姓要開墾荒山荒地，也一定要碰到寧願任其荒蕪的地主反對，因之我們希望政府，對前者應厲行「縣各級組織綱要實施辦法」的法令，對後者應厲行民國二十七年所頒佈的墾荒條例。政府首先應協助民衆清理公款公產，調查荒山荒地，一經清理開墾後，政府就必須切實予好狻自私的士劣和地主以制裁，此後政府更應該予以嚴密保障。如果政府能如此厲行法令，則公款公產之清理

，荒山荒地之開墾，都不成問題，而鄉村公共造產，也必定會全國風行。同時，基層腐惡政治也可澄清，而民主精神便可發揚。

二、強迫服役——政府對豪紳地主應予最厲法治，同樣，凡鄉村民衆，對公共造產不願盡其所能，用其餘力，則政府亦可強迫服役，凡故意違反或破壞集體紀律爲保民公約力量所不能制裁時，政府亦可依違反國民服役辦法處罰之。政府爲民衆除害羣之馬，罰不肖之徒，使公共造產成功，乃是大多數民衆所樂願的。

三、供給資金——鄉村公共造產之土地與勞力是不成問題，可是資金則爲貧乏農民所沒有。若是農民沒有資金去買種、仔樹苗、肥料和農具，則荒山荒地便無法開墾，所以政府應盡量貸給生產資金，長期的和短期的資金，並且應該放低利的貸款。

四、技術指導——政府對老百姓公共造產，不僅希望造得「多」而且更要造得「好」，要使老百姓在公共造產中採用良種，學習良法，並且教以集體經營的方法，所以凡科學方法，專精技術，應切實應用與指導。平時老百姓對自己私有的田畝，是不敢輕意接受指導的，但在公共造產中他們爲了「反正不是自己的」心理而會嘗試應用，如果良種良法，一經在公共造產中有好成績，那末農民自然也會用於私田了。技術指導爲改良農業的要着，故在公共造產中應普遍執行。

政府對於上列四點，能切實做到，則公共造產的成績，必定斐然可觀。

六 本省應提倡造產運動

公共造產是民衆自己爲自身而工作，爲自己的社會而工作，爲自己的國家民族而工作，由自己工作

的努力，由集體工作的結果，而謀自身的幸福，自國的強化，使他們的勞力不落空，由自己享受，對大家有利，民衆爲了生活的改善，則必定愉快；生活愉快，則造產也格外順利，地方經濟基礎，也就隱固。在今天抗戰的過程中，我們要準備克服一切困難，渡過一切難關：克服困難，首先要依靠我們自己的力量，換言之，我們要自力更生，而自力更生之具體辦法之一，就，在乎公共造產。

總裁說：「我們地大物博，何以物質不如敵人呢？因爲我們的物力，雖然無限，可是沒有經過一番人力創造的工夫；換句話說，就是因爲貨棄於地」。鄉村公共造產就是無限物力的加工，大量資源的開發。

在本省實施三年計劃的開始，我們對鄉村經濟動員：

首先，應來一個「公共造產運動」，

接着，應來一個「造產競賽運動」。

因爲，後方生產與前方抗戰是一樣的重要。

論鄉鎮代表會

廬園

誰都承認，要爭取抗戰勝利必須全民動員，要動員全民，必須實現民主政治，這是很簡單的邏輯。國民參政會省參議會的召開，第四次國民參政會建議政府實施憲政，國民黨六中全會復通過決定於廿九年十一月十二日召開國民大會制定憲法，種種事實都表現我國民主政治是在抗戰期中逐步實現了，這正是說明我國的一切都在艱苦的抗戰過程中進步，這象徵着中華民族抗倭戰事必能取得最後勝利。

但是要使民主政治貫徹始終，收到百分之百的效果，主要的還在於健全政治的基層機構，只有奠定堅固的下層基礎，才能發揮政治的力量。而鄉鎮代表會又是下層政治機構之一，因此我們必須充分注意到怎樣來召開鄉鎮代表會的問題，如何使它真正實行民主，不發生任何流弊。

鄉鎮代表會的性質和任務

關於鄉鎮代表會，英明的黃主席在各地座談會中曾經多次明確的指示過，他說：「鄉鎮代表會是民主政治的下層機構，浙省過去保民大會在各地已經遍普召開過，收到極好的效果，今應繼續加緊努力，進一步成立鄉鎮民意機關。」我們可以瞭解到，鄉鎮代表會是保民大會進一步的擴大，是鄉鎮民大會的簡化，代表全鄉鎮民意的機構，它應以培養民主精神加緊抗戰動員為目的，在目前更應負起保衛浙東的任務。

在不久以前，省府頒布了各縣鄉鎮代表會議通則，對於召開會議手續出席人員及其職權都有具體的

規定：它有制定或修正本鄉鎮規約及其他鄉鎮公約之權，它有決定籌措鄉鎮事業經費及其他鄉鎮公務應興應革之權，它有聽取本鄉鎮內之學校合作社及其他自給事業工作報告之權，經正式開會二次以上者，可以直接罷免和考選鄉鎮長副。由此，可以知道，能够使鄉鎮代表會表現得十分堅強，而能够完全代表民衆的意見和要求的話，那麼鄉鎮保甲機構的健全，鄉鎮事務的完美，是毫無問題的了。

鄉鎮代表會的任務，上面已約略談到過，主要的是培養民主精神，發揮民衆力量。一切鄉鎮公務經過鄉鎮代表會的決定通過，進行才能完美，推行方臻順利，所以另一方面要使鄉鎮公務之推行得到極大幫助，鄉鎮代表會同時也正協助了鄉鎮公所。

鄉鎮代表原係地方優秀份子，民衆所仰望者，平時散處各地漫無組織，召開鄉鎮代表會集羣賢於一堂，對代表本身也正進行了訓練工作，通過代表關係，來組織各種抗戰團體，協助政府推行各種戰時法令，計劃民衆動員工作，可稱一舉而三得。

過去鄉鎮代表會所發現的幾種缺陷

法令的擬訂是十全十美的，理想中的成效也一定是美滿的，可是等到實踐的時候，一定會碰到許多困難，發生許多缺陷和毛病。筆者曾參加過多次鄉鎮代表會，根據工作經驗所發現的缺點，主要的有下列幾點：

一、一項新正令的實施，民衆對它還沒有認識，沒有長時期深入的宣傳和解釋，一般民衆不明白什麼叫民主，根本不曉得鄉鎮代表會的重要性，當召開保民大會推選鄉鎮代表的時候，雖經詳細解釋，他們還是非常畏縮，怕爲難，或者感到這種事件無關緊要，馬虎隨便就算了；因此，使部份當選代表，並

非真是保內最優秀份子，甚至有時反被土豪地痞操縱利用，而當選了代表。

二、一部份鄉鎮公所的敷衍不負責任，他們也正因為沒有了解培養民主精神在抗戰期中的重要性，對鄉鎮公所的幫助，甚至某些鄉鎮公所誤解到鄉鎮代表會是對他們不利的或者認為這是官樣文章無關緊要，爲了上級催促一定要召開，不得已敷衍塞責來一泡子。爲怕麻煩？抑或怕民衆真正動起來對於自己不利？不惜採用違背法令違反民主的手段，鄉鎮代表的產生不由民衆直接推選而竟行胡斷指定，開會的時候到了，事先並不鄭重通知各個代表，臨時差人去隨便喊一聲，弄得到會的代表莫明其妙，根本沒有什麼工作報告，隨便弄幾個空洞的提案來討論討論就算開過會，可以向上級報告了。爲了第一次會議空洞無好結果，對於所有代表及民衆，只能引起他們的麻煩和乏味，反認爲真是討厭的官樣文章的東西。當然在這裏所講的絕不是所有鄉鎮公所都是如此，僅僅少數部份罷了，不過一般的不重視和帶有敷衍性，差不多是普遍的現象。

三、講到鄉鎮代表本身，撇開一般有意違反民主並非真正民選的代表不談（他們根本不能算爲正式代表。）即使是真正民選代表，由於一般智識水準的低落，多數不能瞭解到鄉鎮代表本身的任務，民衆所賦予的責任，他們多數所長的是忠誠淳樸，却不能爲民衆的喉舌，傳達和發揮民衆的意見，不會講會，沒有提案，只會隨聲附和跟人家跑。當然要求是不能過高的，能够對他們加以啓發和教育，我相信一定能改進過來，一個個成爲良好的代表，這一點以後還要講到。

今後的補救和改進

一項新政令的實施，在上者無藍本可抄，在下的一般民衆又根本沒有認識的時候，執行起來的缺點

和毛病，一定在所不免，絕對沒有理由悲觀，大家一定相信，只要能夠繼續努力補救和改進是沒有問題的。現在的問題是在這麼來改進？筆者以個人的經驗，感到有幾點意見，願提供出來，以供討論。

第一、我們感到過去最大的缺點，還在一般民衆沒有普遍瞭解鄉鎮代表會的意義，沒有重視到這一件事情。無疑的，在原則上只有確定加緊今後的宣傳解釋工作，至於方式上，或則進行個別訪問，或則利用各種會議時間來講解，或則召開座談會的方式來討論……那是千變萬化無窮無盡的。總之一句話，只有隨時隨地利用機會來進行。不過特別要注意的是，千萬不要自餒怕麻煩。是的，要使民衆能夠切實明瞭是一件非常艱苦的工作，絕不是半時三刻所能做到的。但是應該堅決相信，只要不怕煩不怕困難地去做，一定能夠得到成功，過去保民大會初召開的時候，民衆不是一樣不明瞭嗎？現在呢？經過一年多艱苦耐心的說服和宣傳，民衆不是已逐漸瞭解了嗎？在許多地方，表現了很好的成績。

第二、講到鄉鎮公所方面，前面已經講過，對鄉鎮代表會工作能夠切實認真辦理的果然有，但是敷衍塞責的是佔大多數，在這裏特別希望各地不負責的鄉鎮公所能夠自我覺悟並改正過來，同時還須要負責督導的縣政府區署方面能移鼓勵，督促和指導，一切都能夠糾正過來；其他各種抗衛團體人員，政工隊員，地方智識份子，優秀幹部等熱心人士，更應負起責任來，對各個鄉鎮公所，不單是消極的批評，最要緊的是能夠給予實際上的幫助推動，對於會場的布置，提案的擬訂，召集討論的方式……多提供正確的意見，對部份鄉鎮工作人員的輕視和誤會，更須要切實的說服和解釋。

第三、談到對鄉鎮代表的教育問題，要使鄉鎮代表會真有成績，除以上二點合力外，對一般代表教育問題更有重視的必要，對各個當選代表，除在會議時詳細說明代表之使命並鼓勵其踴躍發言外，應經常舉行個別訪問，聽取代表對會議的意見，糾正他們不正確的見解，考察代表內心是否純潔，同時應該

告訴他們如何來認識培養民主精神的真義？以如何方式來制定提案？如何來積極負起代表民意的使命？在會場上應該表現活躍的精神……能够做到以上幾點，相信所有代表一定能够健全，整個鄉鎮代表會，便會充滿了活躍生動緊張熱烈的空氣。

總之，要求達到美滿的目的，便須要多方面的努力，負責領導的政府有責任，應該加緊注意督導，直接辦理的鄉鎮公所，更應切實改正負責起來。同時需要各地負責動員民衆的抗衛工作人員，政治工作隊隊員，青年智識份子能够廣擴宣傳民衆，推動鄉鎮公所，教育鄉鎮代表，以突擊的姿態來進行工作。本省黃主席治浙三年計劃中特別注重到培養民主精神問題，保民大會鄉鎮代表會的召開並健全，誰對它蔑視和敷衍，誰就是民族的罪人，對不起國家，對不起全國同胞，更對不起自己的良心！

（本文採自浙江潮一〇一期）

論鄉鎮代表會

怎樣充實保民大會

毛獨時

保民大會，自浙江黃主席首先倡導以後，在浙省方面，已經有了不少的成績與收穫，而且發展了普遍廣大的良好影響，毫無問題的，要把農村中散漫的民衆集合起來，組織起來，加以訓練與教育，提高民衆的文化水準與政治意識，使民衆團結在政府的周圍，貢獻其力量於抗戰，同時，要真正解除人民的束縛與痛苦，健全下層的行政機構，改善兵役制度，促進民衆戰時的生產，保民大會是重要的第一步，同時也可說是中心最迫切的工作之一。保民大會的工作，如果都能够做得好，其他一切工作都可以逐漸的在這裏面求得妥善的解決。不然的話，一切工作只是頭痛救頭，腳痛救腳，東抓一把，西抓一手，都不能得到很好的成績，過去開展保民大會工作的經驗，就指出了這一點。

在『政治重於軍事，民衆重於士兵，後方重於前方』的口號下，動員民衆協助國軍抗戰，是政府及人民的重要的緊急任務。而保民大會，特別是在後方，恰恰又是動員民衆協助國軍抗戰的最好的辦法。但我們檢討過去的保民大會，是不是已經達到這個要求呢？就我們經驗所得，固然有許多地方，藉保民大會的組合，推動了許多的工作，激起了民衆的抗戰情緒，但也有不少的缺點：第一、有些地方把召開保民大會，當做應付上級的公事一樣，只要報銷得了，形式做到，實際的效果便不去講究，使保民大會，成爲有名無實的東西。就因爲對保民大會抱這種敷衍塞責的態度，所以對於推進這一工作的下層幹部及其他團體，便以另一眼光來看，以致摩擦時起，糾紛橫來。第二、有些地方，墨守舊法，認爲今天的保甲制度和過去幾年前一樣，於是認定保民大會只是保甲制度裏的一部份工作，是管制民衆的一種工作

，而不是動員民衆的動員機構，於是便把保民大會弄得毫無生氣，令人厭惡。另外却有人採取與此相反的態度，認定保民大會與保甲制度毫無關係，是戰時民衆組織，是戰時的民衆機構，於是不管保甲法令，只講如何動員，結果也同樣的弄僵了事，民衆尙未動起來，就阻礙重重。第三、因第保甲長還不是民選的，鄉鎮長更是委派的，所以有些地方的保民大會，仍操縱在土劣手裏，他們操縱了保民大會，便假借民意，對外招搖撞騙，對內欺詐舞弊，弄得保內人民怨恨異常，視保民大會爲畏途。第四、就是保長不舞弊，鄉鎮長不貪污，可是有些地方的鄉鎮保甲長也多與保內民衆不親密，在他們之間也有官民之分，而且嚴然劃一條鴻溝，這樣一來，便不能發揮精誠團結的精神，使保民大會的召開，奄奄無生氣。第五、人部分地方的鄉鎮保甲長不懂得開會議這一套的，而有些指導員們一方面不諒解鄉鎮保甲長的能力薄弱，一方面不注意他們的普遍習慣，於是保民大會的召開，有的時候，竟成爲指導人員的獨腳戲，保民來此一趟，宛如看戲，不知其所以然。有的竟使保民大會開成一團糟，凌亂異常，沒有結果，便作鳥獸散。這些雖都是技術問題，但給鄉民的影響最大，對於保民大會的推進，很有關係。第六、就因爲有些人認爲保民大會是保甲制度的一部分，所以認爲保民大會的工作，也便是如何宣布政府的政令，和如何執行政府的法令，於是每次保民大會的召開，幾乎都是應付政府的問題，徵兵派款捐糧草派夫子等，而沒有與民衆的生活打成一片，沒有把動員民衆放在第一位，而把應付差事放在第一位，差事應付過了，保民大會也便完結，於是使民衆對於保民大會起了厭惡心理，而感到毫無生趣。第七、就是在保民大會裏注意地方上的實際問題，農民的切身問題，以及其他武裝動員等問題，但是多議而不行的，只有白紙黑字的議決案，而無切切實實的執行，這使熱情厚樸的農民，大所失望。第八、不但開保民大會時，民衆很少提出具體意見，鄉鎮保長不去指導並啓發鄉民，而且有些鄉民提出意見時，也有遭大會主持

者抑制不理的事實。有了上面八大缺點，所以每易使保民大會成爲有軀壳而無靈魂的東西，虛有其表，而無實際，於是蹈於形式主義的陷阱，或者使保民大會成爲劫奪民意的地方，更離政府當局的初衷，不知幾千里。所以我們要想革除保民有名無實甚或操縱舞弊的缺點，而能真正以保民大會來動員民衆，保衛地方保衛國家，那麼我們覺得要把不健全的形式保民大會，變爲切合實際的適合民衆的保民大會，使保民猛熱的來參加，使保民大會爲其生命，這是非常必要的。

那麼我們怎樣充實保民大會呢？怎樣使保民大會的空氣熱烈緊張，在開會時全神貫注，在爭辯時面紅耳赤，在執行時通力合作呢？茲就管見所及，特別提出下面的幾點：

一、指導人員要深入督促，保民大會的不能普遍舉行，切實舉行，這原因就是指導人員，沒有深入基層，認真督導，更缺乏普遍有效的宣傳，不能引起民衆的認識，更談不到興趣，所以此後必須深入民間，喚起民衆對於保民大會的注意與認識，並且不斷的檢查與督促，隨時舉行保民大會的演示，以收實際的效果。

二、保長要確實重視保民大會 保長是保民大會的召集者，開會時擔任主席，保民大會的能否切實舉行，保長的關係當然佔其大半。過去保長多不重視保民大會，虛應故事，僅求其形式爲已足，有的保長，借公濟私，更視保民大會爲多事。在這種狀況之下，保民大會是不會有成績的。我們知道保民大會是訓練民衆動員民衆的組織，是管、教、養、衛的發動機，擔任保長的人，能够認識這一點，確實的重視，並能認真的舉行和運用，那麼一定能發生廣大的效用。

三、檢討範圍要適應民衆生活，民衆的切身問題，就是生活問題，我們在保民大會檢討事件，如與民衆的生活毫無關係，往往引不起他們的興趣。所以此後保民大會開會時，要可能的減少空口白話，高

深理論，免得民衆莫明其妙，發生厭惡，同時注意切實的討論，關於生產、消費、及其他生活上的問題，并予以合理的解決，那麼才能引起他們的興趣，激發他們的情緒，從而推進一切的建設工作。

四、討論題案要適合民衆需要 凡是民衆所不需要的，當然不會民衆所歡迎。保民大會是基層民衆直接參加的組織，應該以適合民衆的需要爲前提，過去不僅不能適合民衆需要，而且空洞虛浮，毫無邊際，徒使民衆厭惡，甚至成爲派款派捐的機關，一般民衆視爲畏途。所以此後討論案件，必須適合民衆的需要，換句話說，要注重管、教、養、衛的實際問題，愈切實愈能適應需要，保民大會能予民衆的需要，那麼民衆也能深切的需要保民大會了。

五、議決案件要澈底執行 最不好的現象，就是「決而不行」。有些地方，決議案洋洋大觀，什麼要做，什麼要辦，可是結果，白紙黑字，毫無結果，我們要使民衆對保民大會的信仰，決不在乎關案的多，或者求提案的好看，而在乎決議以後，切實的澈底的執行，不論是有關地方的或民衆個人的。我們要使保民大會能坐而談，也能起而行，即決即行，使每個決議案，都能兌現，那麼保民開會的時候，自然願意提案，願意發表意見，否則的話，雖然說得天花亂墜，也是沒用的。保民大會的議決案，應由保長主持，督促各甲長及保民共同執行，保內民衆，對於自己的議決案件，當然也樂於奉行，而且一定會熱烈的擁護，這樣才能使保民大會有好的結果和收獲。

六、保民大會要切實行使政權 保民大會是最基層的民意機關，保民直接參加，行使四權。可以選舉和罷免保長，對保內的興革的事業，有創制和複決之權。但過去沒有切實見諸實行，民衆對保民大會，也都不知道有什麼權，因此保長保民多不重視保民大會。必須保長實行由保民大會產生，對保民大會負責，才能引起相互的注意，也唯有保民大會產生的保長，保民能信仰保長，保長也能尊重保民大會的

意思，樹立民意的基礎，發揮保民大會的作用。

七、保民大會要與國民月會打成一片。保民大會可與國民月會合併舉行，前經中央通令有案。綱要實施辦法丁項第三款也規定。保民大會，切實檢查有無違反新生活運動及精神總動員的規定，並宣讀國民公約誓詞，講解精神之改造，報告時事，檢討本保之生活消費，風俗各項問題，這原是國民月會的項目，可見新制的保民大會包含了國民月會，此後自應打成一片，合併舉行，以充實保民大會的內容，促進國民精神的建設，以精神建設的力量，推動一切的生產事業。

八、保民大會開會時增加餘興節目。鄉村人民，終歲勞苦，生活極端苦燥，為提倡正當娛樂，並寓娛樂於教育，以啓發其智識，激發其精神起見，可利用保民大會機會，加演有意義的餘興，如歌詠、戲劇、音樂、表演、魔術，或其他有益的遊戲和比賽，如爬山拔河，賽球、弈棋或農業比賽等等，以增加其興趣。因興趣必能生努力，這樣舉行保民大會，全體保民，是一定樂於參加，其所得的效果一定很大，這在改進國民月會的辦法裏，也有這樣的規定。

以上各點，是針對目前的時病與需要而說的，如果能够切切實實做起來，對於此後的保民大會，一定充實得多，由充實一定可以健全，一切管教養衛的工作，都可以從這基礎上發動起來，展開起來，新縣制的建設，也可以說就是建築在這上面。

會大民保實充樣怎

怎樣辦保民學校

徐旭

一、大家的問題

去年九月十九日國民政府頒佈「縣各級組織綱要」，嗣後又令全國各省於今年三月一日起，一律實行新縣制，於是各地的報紙上，各種雜誌上，對於辦保國民學校一節，有的寫社論，有的撰專論，提出了「師資」、「經費」和「教材」三個大問題。本省自去年十二月召開了全省專員縣長會議之後，因為今年不但是要實行新縣制，而且是三年計劃的第一年，所以關心「保衛浙東收復浙西」的朋友們，談到了教育部門的保民學校，也都同樣地提出了「師資」、「經費」和「教材」三個大問題。

大家統計全國有八六四四〇六保，每保設國民學校一所，每所分兒童、成人、婦女三班，每班需教師一人，共需三五九三二一八位教師，若是平均每兩保合辦一校，則需一二九六六〇九位教師，就算每三保聯辦一校，也需八八一三五位教師，一下子要這末能够兼辦管養衛各部門地方事業的教師，實在是成個大問題。即就本省目下有四六四六〇保，平均以兩保聯合設立國民學校一所，也就需要二二二三位新教師，這不是大問題是什麼！

其次，大家認為在只有義教其名而無其實的情況之下，馬上要辦數十萬所保民學校，每校以最少數平均需要五百元計算，則此數萬萬的經費，從何處籌措。同時，還需要師資訓練費，這筆鉅大款子，實在是辦保民學校的大問題。試以浙省而論，在今年度教育廳計劃擬平均兩保辦保校一所，則有二三二三

○所，每所以五百元計，即需一一六一五〇〇元，加上師資抽調訓練費及師資培養費，年約五萬元，兩共二千一百多萬元的經費，實在是一個可觀的數字，也就成了問題。

復次，保民學校同時要兼辦兒童班，婦女班，及成人班，這種種班別所用的教材，應該是什麼？應該怎樣編？應該由那一級政府主編？都是成問題的。有的說，過去的民衆讀本，婦女讀本，都不適用；有的說，一時難以編出適當的課本來，所以即使籌了經費，辦了保校，若無適宜的教材，還不是換湯不換藥的東西嗎？所以「教材」，實在是一個最大的問題。

筆者閱讀了並且聽到了這許多議論之後，乃去細讀 總裁去年四月所講的「確定縣以下地方組織問題」，及研究「縣各級組織綱要」，並且蒐集四川省三年的完成普及保校教育辦法的種種資料，頗覺得大家所提出的「師資」，「經費」，和「教材」三問題，是照例文章。因爲這三個問題，在 總裁的演講裏，在國府的法令裏，在四川省的實施辦法裏，都已有了詳盡的指示，所以，現在的問題，乃是怎樣「力行」，茲草此文與大家商榷。

二、保民學校教育的特性

教育的作用應該滲透空間和時間，然後政治建設有根基，經濟建設能活動，軍事建設可展開，社會建設得以成功。這不是說，教育是萬能，也不是說，先建設教育，然後建設政治，經濟，軍事和社會，這是指明教育只是手段，它應該隨時隨地，協助一切建設事業。反過來說，一切建設事業，是缺不了教育的滲透作用。新縣制的頒布，是持久抗戰下「民衆重於士兵」，「政治重於軍事」的具體辦法，也就是在抗戰過程中建國必須動員民衆的組訓辦法，保民學校的教育，就是這種組訓辦法的實踐，它所以能

够發生這種作用，因爲它有五個特性。

(一)全民性——教育是國民應享的權利，也是國民應盡的義務，所以無階級之分，人人應該受教育。那種士之子恆爲士，農之子恆爲農的世襲教育觀念，在我們中國還沒有澈底剷除，因此辦了三十年義務教育，失學的兒童到現在還占全國總人口七分之一。辦了四十年民衆教育，到現在全國文盲還是占人口百分之七十五。現在保民學校的教育，是改變過去關門式的教育，總裁在「確定縣以下地方組織問題」裏說：「保國民學校須以全體民衆爲對象，所以保民學校分設兒童班、婦女班、成人班，強迫人人入學，使全保民衆，都不能漏過教育網，都得受國民基礎教育。使全國兒童、婦女、成人，都來盡教育的義務，都來享教育的權利。蘇聯十月革命之後，全國文盲有百分之六十以下，那時列甯就說：「沒有教育的國民，是無法建國的」，乃厲行普及全民教育。現在我們在全民抗戰中，民衆文化水準的高低，對於抗戰力量的大小，是有密切的關係，保民學校的教育，它強迫人人入學，人人受教，教人人增強抗戰力量，努力建國工作，這種全民性的教育，是保民學校的第一個特性。

(二)統一性——教育本來是整體的東西，但在我國被劃分爲雞零狗碎的東西，總裁說：「過去基層教育組織，於普通小學之外，更有民衆學校，短期小學，鄉村學校，特種教育等辦法。」這樣複雜不統一的設施，就無法訓練出統一的力量來，各人對教育的看法，隨立場的不同，認識的不同，所辦教育機關名稱的不同，乃反映出種種的教育目標，有的注重知識的教學，有的注重技能的傳習，有的着眼於個人生活的改善，有的着眼於團體生活的組織，現在的保民學校，是採成人與兒童合校制，將所有義務、社教、特教等，均合而爲一，務期於短期內，使全國人民，普受最低限度的國民教育，這種統一性的教育，是保民學校的第二個特性。

(三)組織性——過去四十年的所謂新教育，在表面上套上了洋式的外衣，但其骨子裏，仍舊是個人主義教育，充其量不過是教人做個好人，教人做個獨善其身的君子，所以受過教育的分子，以個別言，是好的多，若以參加組織論，則是一般散沙，無法團結。現在保民學校的教育，是注重組織，並且這種組織，與政治上，經濟上，軍事上的組織，是聯系相關，現在教育方面為兒童班、婦女班、及成人班，在政訓方面，即為兒童隊、婦女隊、及成人隊。教育本來是組訓民衆的手段，現在自上而下組訓民衆，由民衆力量來組織社會，乃是民衆自己的社會，這樣民衆不致為社會的奴隸，而成為社會的主人，這種組織性的教育，是保民學校的第三個特性。

(四)生活性——過去變了質的學校，它將學問與勞力分家，知識與技能脫節，它的教育是文字符號教育，只講教科書，只授死知識，所謂先生教死書，學生死讀書，脫離生活的教育，是製造雙手無能，一事無成，而只會吃大眾汗血的寄生蟲。總裁說「注意訓練國民如何做人，如何辦事，均應在教育範圍之內」，這是指示教育須合乎生活需要，現在的保民學校，它以全保民衆為對象，使教育不為人生某階段中須做的事，而應與生俱來，與死偕亡，並且教個人如何生活，教民族如何生存，學校即社會，教育即生活，這種生活性的教育，是保民學校的第四個特性。

(五)聯系性——學校本來是教育上的一種經濟辦法，但為了辦學校的人，自命為清高，自詡為與世無爭，隨着就將學校與社會隔離，成了特殊生活的一種機關。辦教育就必設學校，設學校就必教課本，教課本就是辦教育，依之，教育機關——學校，就與社會其他各機關不生關係，或不層生關係，甚至老死不相往來。現在保民學校的教育則不然，它不能自顧自，它一定要和管養衛各部門事業取得密切聯系，它的學生要用政治權能去強迫，它的經費要從經濟建設來自給，它要靠地方武力保衛而存在；同時

，它處處要協助管養衛的推行，並且要在繼續不斷中改造管養衛的事業，這種聯系性的教育，是保民學校的第五個特性。

因爲保民學校的教育是全民性的，所以能實現普及教育；因爲它是統一性的，所以能促成學制改造；因爲它是組織性的，所以能加強民衆團結；因爲它是生活性的，所以能提高民族文化；因爲它是聯系性的，所以能鞏固基層組織；兼有全民性、統一性、組織性、生活性、及聯系性的教育，乃能起滲透空間和時間的作用，支持抗戰力量，奠固建國基礎。

三、爲什麼師資經費教材都不成問題？

中央這次提出了教育的革命辦法，令各省辦革命的教育——保國民學校，並不是一紙空文，乃是要各級政府，切實執行，全國民衆，一體遵命受訓，所以對於「師資」、「經費」和「教材」等問題，都有詳盡的規定，切實的辦法。試看——

(一)師資問題——縣各級組織綱要(壬)(保甲)四十九：保長保國民學校校長保壯丁隊長暫以一人兼任之，在經濟教育發達之區域，國民學校校長以專長爲原則。五十：保辦公處設幹事二人至四人，分掌民政、警衛、經濟、文化各事務，由副保長及國民學校教員分別担任之，在經費不充裕區域得僅設幹事一人。總裁在「確定縣以下地方組織問題」裏說：「各保均設國民基礎學校，由保長兼校長，並應包括婦女、兒童、成人三部份，使民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民知識與技能，國民基礎學校教師，除担任教課外，並負責協助保長指導民衆管理各項事務。我們歸納這兩方面的指示，就可明白，新縣制下的保工作幹部，是不分彼此，而且都是兼管教養衛工作責任的，所以師資也便不成問

題，因為抗戰以還，各省青年幹部下鄉去工作，到處皆是。何況中央已經頒令各省籌辦地方建設幹部訓練團，訓練各種指導和工作人員。四川省對師資訓練更有「1.甄審合格參加自治保甲人員訓練外，餘應利用農忙或假期集中訓練。2.增設簡師科、特師科、訓練以三個月為限」的規定。這都是具體的辦法，所以師資無論在數量上和質量上，都毋庸我們擔心去空論，祇叫大家依法去辦理。

(二)經費問題——縣各級組織綱要中除縣財政外，另列鄉(鎮)財政一章，規定鄉鎮財政之收入為：(一)依法賦與之收入。(二)鄉鎮公有財產之收入。(三)鄉鎮公營事業之收入。(四)補助金。(五)鄉鎮民代表會議征收之臨時收入。這是中央指示基層事業經費之來源。總裁對於經費開源，則注意「公款整理」和「公共造產」兩項，指示特別詳盡，他說：「所謂經費之來源，自應注意人民之公共造產，不應再多仰給於捐稅也，譬如全國各地公有產款，為數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵蝕或浪費，殊為可惜，今後應將此類產款，改為公管，切實整理，即以其收益純作為全保或全村公有經費，且可利用此項田地，作為公共農場，由學校指導，為改良農產及訓練民衆農業技術之用，如此辦法，不僅收入可以增加，且因保民共同耕種，改良結果，可以立刻推行，其無此項田產者，亦可劃闢若干山場或河流、池蕩，照此辦理，此外倉儲積穀，均可以保或鄉鎮為單位，由人民自行管理，各合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，即以其盈利之部份，作為地方事業經費」，筆者知道廣西基層機構經費之有辦法，大抵照此執行，湖南衡山縣切實整理公款公產，所以鄉保各種事業經費，亦甚充裕，現在四川省對保費經費，大抵亦準此以行。由此看來，經費實在也不成問題，祇叫我們對於公款公產之整理，公共造產之開源，能切實努力去做，就可取之於民，用之於民。何況尚有「貧瘠之縣，應由省庫特予補助」之指示。

(三)教材問題——總裁在「確定縣以下地方組織問題」裏說：「以實際上之一切事物現象為教材，注意訓練國民如何做人，如何辦事，本黨總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中，所說糧食管理土地管理等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。又如地方自治開始實行法中，指示鄉村學校應注重工作技能與製造機器之教學，使教育與生活，能切實聯成一片」，這是指示我們教材不是死的教科書，而是生活的一切實踐，故凡管養衛各方面事業的設施，抗戰建國綱領所規定的種種，都是很好而且很重要的活教材。教學的時候，並不一定要先編成讀本或課本，竟可以在做上教學，或在用上教學，至於文字符號的書本，則可以先教後編，或隨教隨編，經過教學做用再編出來的書本，乃是活的生活書本。若是仍照過去辦法，先由象牙塔裏捺筆桿子的朋友，編一套保民學校的課本——成人的、婦女的、和兒童的，那末完全弄錯了政府為什麼要在抗戰過程中與辦保民學校的用意了。真的教材，好的教材，都在民衆生活中，這那裏是個難問題。

四、「盡量採行導生制」

「盡量採行導生制」這一句話，是總裁演講「確定縣以下地方組織問題」時說的。筆者覺得導生制，是解決「師資」、「經費」、和「教材」三個問題的最具體辦法，也就是辦保民學校應採行的教學法。這個教學法，在平教會工作過的地方都試驗成功，筆者去年在湖南衡山縣考察時，看見施行這種導生傳習制的學校，八十多個學生，只有一位教師，一百一十多個學生，只有兩位教師，他們在有組織的編制下，有訓練的傳習下，學生管學生，學生教學生都很有辦法，很有條理，當時即感到這個辦法，在們經濟窮，文盲多的國家裏，是可以盡量推行。

導生制是識字的教不識字的，孩子教孩子，高材生教普通生，高年級生教低年級生，教的要教人習，教人傳，教人用；習的人習會了，要去用，要去傳，使「傳」「習」「用」為連環體。傳習的應用範圍，學校和社會都可以，兒童和成人都可能，其活動人物，約分為三種：一為先知先覺的導師，一為後知後覺的導生，一為可知可覺的學生，這種教學方法，是集「小先生教學」和「循環教學法」的長處，加以組織化和計劃化，乃成了一種很經濟的導生傳習制。現在將其要點，撮述於后，以供辦保校之參考。

（一）選拔導生——教育內容或人生活動，終不外乎政治、經濟、文化、和軍事四方面，所以我們即可根據此四項去選拔導生，選拔的原則：

1. 按照教育內容或人生活動，選拔學生中凡對政治、經濟、文化、或軍事，無論擅長那一項者，即選為某項課程或某項活動的導生。

2. 按照學生的智力、程度、年齡、習性、及其特殊關係等，編為若干「教學組」或「活動組」。

3. 在一相當期間內，要儘量給多數學生以實習指導的機會，使互相刺激，使教學相長。

（二）教學過程——根據先知知後知，先覺覺後覺的原則，進行教學：

1. 導師依據學生必要的知識、技能、和生活工具，製為教學要點，提出教學預備會，共同決定教學方案。

2. 學生依據教學方案，分往各教學組傳習，在傳習過程中，由學生的反應，有察或記錄此次教學之得失經驗。

3. 由領袖導生召開教學批評會，各自報告傳習經過，並互相批評此次教學的得失，作為改進的張本。

，並請教師參加指導。

1. 導師依據將要舉行的社會活動，製成活動大綱，提出活動預備會，共同決定活動方案。

2. 導生依據活動方案，商同各活動組活動，或分別活動，由活動的結果，省察或記錄此次活動的得失經驗。

3. 由領袖導生開活動檢討會，各自報告經過，並相互檢召此次活動的得失經驗，作為下次活動的參考並請導師參加指導。

(四)編隊組織——施行導生制的教學，因為教師很少，所以一切管訓事宜，均由學生自為之，採軍事編制，實為最適宜的組訓。

1. 將全校學生混編為一大隊，設大隊長附，分二至四中隊各設中隊長，每中隊分二至四小隊各設小隊長，每小隊至少為十人，除小隊長外，設政治、經濟、文化等正副組員各一人，特務員若干人，其餘為隊員。

2. 各隊文化組員合組為文化組，互選正副組長各一人，各隊政治組員合組為政治組，各隊經濟組員合組為經濟組，亦各選正副組長。

3. 各隊特務員，按其能否升學，分為升學、專業兩組，每組設組長一人。

4. 各隊隊長，任秩序訓練，儀禮演習，唱歌遊戲，團體旅行，及監督指導，助理代理等任務。政治導生司考勤、法紀、組織、開會、並籌辦各種社會活動，及講社會常識——政治、法律、民運、時事等。經濟導生司勤務、算術、簿記、合作社、並講述自然常識——天文、地理、農事、理化等。文化導生司國語、圖書、衛生、圖書管理，及會議紀錄等。

5. 由文化導生組織文化工作研究會，及衛生常識研究會。由經濟導生組織經濟工作研究會，及自然常識研究會。由政治導生組織社會常識研究會，及政治工作研究會。他若傳習研究會、常識研究會、及大隊行政會議，均依其性質，由各隊長各種導生分別或綜合組織之。

(五)教學編排——上面幾節已將導坐制的大概說過了，現在再舉例來說明教學編排，因為保校照新縣制中所規定的為初級小學程度，故以四年制小學為例：

1. 一年級不論隊長和隊員均被人教。二年級中的組員，幫助教一年級，在工作中學習如何教人。三年級中的組員，正式教一年級。四年級生教二三年級。導師教三四年級。「綜合教學」為教師直接教一年級，並訂正一二年級功課的時間。

2. 導生本人學習時間，一為教學預備時間，由導師領導活動。一為總複習時間，學生自己活動，由導師指導，此為學生自己接受新知識的時候。一為總自習時內，便是導師對各級學生，施行單級教學的時候，此時對普通學生，先有親聆導師訓教的機會，對導生授以新的功課或者輔助導生自動學習。其實教學過程和傳習過程，也都是導生的學習時間。

3. 至於成人班和婦女的教學，亦均可由政治、經濟、文化等導生分別担任之。如果將教育送上門去，則可以「甲」為單位，每「甲」設一傳習處，由導生規定固定時間前往傳習，每保設一傳習站，為推行活動的場所，此種教育組織，配合保甲組織，是最好的教學辦法。

導生傳習制的導生，一面替代教師教學，一面就是在培養導生為未來的良好教師，同時促進教師因實施導生制而繼續學習，所以是解決教師問題的好辦法。

本來七八十個學生，至少需要兩位教師，每位教師月給二十元則需四十元，現在利用導生，可以請

一位教師，若月給四十元，可以請比較優良的教師，若給以三十元，則公家可節省十元移作其他教學活動之用，這實在是解決經費問題的妙法。

至於實行導生制的學校，是有組織、有計劃、有辦法、有活動、而且有生氣的，在政治、經濟、文化等方面的訓練，在社會現實生活中傳習，都是教材的來源。所以保校的教材問題，也不成問題。

除此而外，導生制更可以擴大教育的範圍，縮短教育的歷程，提高教育的效率，培養鄉村的幹部，充實社會的動力，和加強民衆的組織，所以 總裁說：「保民學校應盡量採行導生制」。

五、保民學校與建國

本省施政三年計劃的教育部門，對於保校的設置，二十九年度每兩保聯合設立一所，共計二二二三〇所，規定義務教育短期小學班，民衆教育成人練習班，均併入保校內辦理，保校師資的培養，經費的籌措，聞亦已有了相當的確定，並且在最近頒布了實施強迫入學辦法，這樣決心推行保民學校教育，使全省無失學兒童和成年文盲，則「保衛浙東，收復浙西」，實現新浙江的建設，是不成問題。

裴希特以教育復興德國，葛龍維以教育復興丹麥，蘇聯以全民教育掃除文盲，建設強固的社會主義國家，土耳其、墨西哥，亦以普及民衆教育爲建國的基本工作，我們在民族解放革命進程中建國，普設保民學校，實施全民教育，促成全國政治、經濟、文化、軍事等建設，以完成新中國的建設，實爲必要之圖。

（浙江潮第九九期）

（此處為極淡的印刷文字，內容難以辨認，疑似為正文或旁註。）

（此處為另一段極淡的印刷文字，內容難以辨認。）

鄉鎮保長應有的要件

毛獨時

「幹部決定一切」，是一句最流行的話。「徒法不能以自行」，又是我國政治上的傳統觀念。因此，實施新縣制，特別要注意到幹部問題，尤其是基層的鄉鎮保長（包括副鄉鎮保長）為最重要，因為鄉鎮是縣的基本單位，保又是鄉鎮的分部，所以新制的實施，要從鄉鎮做起，鄉鎮自治的實施，又靠它的支部的得力，換句話說：縣是軀幹，鄉鎮就是四肢，那麼保就是指和爪，軀幹沒有四肢，不能行動，四肢沒有指和爪，也不能活動。所以新縣制的實施，鄉鎮保長有特別重大的責任。新縣制下的鄉鎮保長，應該認識這一點，但負起這責任來，以完成新的中國，完成三民主義的光明燦爛的中國。

事之成敗，由於制度者半？由於人事者半。就過去的經驗，覺得人事問題實占其大半。以地方自治論，過去地方自治制度，並不一定都是壞的，為什麼很少成效呢？這自然是人的問題。好的制度做不出好的事業來，歸根的原因，都是人的問題，人的問題太嚴重了。所以總裁的兩次講演——「改進黨務與調整黨政關係」和「確定縣以下地方組織問題」——和學者專家的研究，都指出人才問題的重要，在綱要中也重視這一點，列有許多規定。新縣制中人才問題，既已鄉鎮保長佔重要部分，故本文也特別注重鄉鎮保長的人選，那麼應該選擇怎樣的人充任鄉鎮保長呢？我想，一個良好的理想的鄉鎮保長，除了法定的資格之外，應該具備下列的條件：

甲 一般方面

一、明瞭國際大勢——國際大勢，瞬息萬變，而這一變動，往往牽動整個的世界，關係本國的利害。鄉鎮保長，是鄉鎮的導師，所以對於一般的國際情形，以及某國與我國的關係怎樣，應該有相當的明瞭，一則可以認識我們的敵友，一則可以喚起民衆的注意。

二、認識國家的地位——我們的國家，所處的地位是怎樣？國內一般的情形是怎樣？爲什麼要抗戰？抗戰的任務是怎樣，爲什麼要建國？怎麼建國？都得有確切的認識，能有認識，然後才能知所努力。

三、熟悉地方情形——鄉鎮保長，辦理本地方事業，當然對於本地方情形：如戶口、土地、教育、水利、交通、生產、消費、風俗等，應有確切的明瞭，然後可爲改進的張本。

四、熟諳政府法令——政府法令，是一切施政行事的準繩，鄉鎮保長是法令的執行者，所以必須隨時隨地，多方參考研讀，以爲執行的依據，並可以促進事功的效能。

乙 學識方面

一、要有普通常識——鄉鎮保的事業，是千頭萬緒的，無論關於政治、文化、經濟、軍事等各方面，是無所不包的，我們要建設鄉村，對於各方面的普通常識，是不可沒有的。否則的話，就遇事莫明其妙，那還能談得上建設嗎？

二、要認識三民主義——三民主義，是我們建國的最高原則，它的內容博大精深，是最適合中國的國情的。新縣制也就是一部三民主義的實施方案，所以實施新縣制，必須認識新縣制的最高原則的三民主義，並促其實現。其他——總理的全部遺教如建國大綱，建國方略，民權初步，知難行易，地方自治開始實行法等，亦必須細心研究，以求明澈。

三、要熟讀 總裁言論——總裁言論，是 總理遺教的發揮，指示我們前進的南針，是抗戰建國中的寶典，是民族革命的法則，它的一言一語，我們應當作聖經讀，也可當作文獻看。鄉鎮保長是鄉鎮保的領袖，所以對於 總裁言論，應熟讀宣揚，使全鄉鎮的人民，認識 總裁的偉大與精神。

丙 精神方面

一、要有服從命令的精神——服從上級命令，是工作人員唯一的信條。鄉鎮保長，辦理鄉鎮保的公務，自應服從上級命令。又開會的時候，要少數服從多數，這是會議制度神聖的法則，也必須絕對的服從，這些都是現代的工作人員應有的精神。

二、要有大公無私的精神——鄉鎮保長，處理事務，必須一秉至公，不可徇袒或意氣用事，不徧不袒，大公無私，然後才能引起民衆的絕對信仰與尊重。「其身正不合而行」，一切的事業，必可以推行盡利了。

三、要有與民共苦的精神——鄉鎮保長最與民衆接近的人，一切生活要民衆化，而與民衆共苦。與民共苦。能引起民衆的共鳴。否則的話，故示不同，那就會格格不入，引起不良的影響。

四、要有任勞任怨的精神——鄉鎮民智未開，工作進行，在開始的時候，很容易受到阻力與破壞力，甚之無端地發生怨恨；無論是造路、合作、自衛等，在沒有得到實惠以前，總是不贊成的。鄉鎮工作，要是沒有任勞任怨的精神，嘗會中途灰心，那麼結果，就會一事無成。所以我們要有忍耐心，不計勞怨，勇往直前，這也是鄉村人員應有精神。

五、要有自信互信的精神——有自信而後有互信，有互信而後有共信。能自信與互信，工作的效能

，才能增進。否則的話，自信不立，互信不生，相互之間，猜忌顧慮，枝節橫生，不僅工作不能推進，而且會發生許多障礙，甚至於債事，這是最不好的現象。

六、要有始終如一的精神——始終如一，貫徹到底，這是一個最重要的信條。我們不怕事的成敗，而只怕事的有始無終，半途而廢。過去不知有多少事情，都已葬送在還有始無終的場合。所以鄉鎮保長任怨勞一時，勇往一時，還是不够的，必須要有恆心，始終如一的精神，那才能達到真正的目的。

丁 態度方面

一、要和藹謙讓——有和藹謙讓的態度，才能接近民衆，使民衆接近。能和民衆接近，深入民衆的隊伍，相互間才能瞭解，一切事業可以順利推進，要是十足的官僚氣，或者妄自尊大，就會使民衆不敢接近，甚之厭惡，那是鄉鎮保長所不應該，而且事業方面就會到處碰壁，無法推進。

二、要眞摯懇切——眞摯懇切，原是對人應有的態度。鄉鎮保的工作對象，是全體民衆，對待民衆，更應出以眞誠的態，才能取得民衆的信服。如果專用手段以欺騙民衆，或對人敷衍虛與蛇委，結果一定失敗，這是可以斷言的。

三、要謹嚴審慎——對人要懇切，要寬恕，但對自己必須謹慎嚴明。說話做事，必須出於審慎的態度，遇事謀而後動，處變沉着應付。總之，多一分審慎，必能少一分憾事，其他工作是這樣，鄉鎮保工作也是這樣。

四、要虛心接受——鄉鎮保的事務，是公共事務，辦理公共事務，人家的批評是難免的。對於這種善意的批評，與合理的責問，都應該盡量的予以接受，設法改進。能虛心接受，工作才有進步，否則的

話，如果專憑意氣同事，那就容易僨事了。

戊 思想方面

一、要有堅定的意志——做事要有堅定的意志，不拔的精神，這是一個重要的原則。有堅定的意志，工作才有恆心，思想才有確定，才不致於見異思遷。鄉鎮保長是直接負建國的責任者，在抗戰方面論，相等於一個師長或團長，對於戰事的貢獻，也正與師長或團長同，我們要有這一種信心，這種精神，才能挽救國家的危亡。

二、要有嚴密的思慮——鄉鎮保的事務，頭緒紛繁，辦理事務，何者有地方性，何者有時間性，應就整個打算，先作精密的思慮。有精密的思慮，然後不致有失，而能達到週密完圓的結果。

三、要有科學的頭腦——鄉村的環境中，迷信的風氣，淹沒了科學的發達，社會的進化，地方的建設，都是受了這影響，滯滯不進。鄉鎮保長必須打破這一種觀念，凡是反科學的各種風氣，都要逐漸加以消滅，使之造成科學的社會，以促進國家與社會的進步。

己 能力方面

一、要有支配能力——工作的支配，因人因時因地而有異，工作的效果，全在支配的適當。鄉鎮保長要是沒有這種支配能力，鄉鎮保的事業，就會無法推動，所以鄉鎮保長的支配能力，是必須養成的。

二、要有決斷能力——鄉鎮保內，對人對事，必須有判斷能力，有判斷能力，然後有決斷力，處事有決斷，能使人民信賴，否則遇事遲疑躊躇不決，民衆的信賴心減低。所以鄉鎮保長的決斷力，也是很

重要的。

三、要有調解能力——鄉村的人民，嘗因權利的爭奪，發生很多的糾紛，這是鄉村的不幸。鄉鎮保長是鄉鎮保的公證人，自應相機予以調解，使之和平解決，免涉訟累。所以調解能力，也是鄉鎮保長必須具備的能力。

四、要有說服能力——鄉鎮保內如遇有困難或不易解決的事務，應用說服的方法，說服大眾，以消滅事端的發生，這不是手段，而是一種能力。

五、要有創造能力——鄉鎮保的工作，不僅僅是奉令辦理為已足，社會的事業，也不僅僅以維持現狀為已足，所以必須有自動的精神與創造的能力，隨時改進，隨時創造，從創造中才能產生新的事業，建立新的社會。

庚 生活方面

一、厲行簡樸整潔——依照新生活的規定，勵行簡單樸素，整齊清潔，以身作則，而為民衆的倡導。

二、戒除不良嗜好——如烟、酒、賭等不良的嗜好，要極力的戒除，做民衆的模楷，然後普及的禁止或限止，以節省無謂的消費，造成鄉村的新風氣。

辛 行動方面

一、遵守規律的精神——依新生活規定，起居作息要有定時，集會約會，遵守一定時間，穿着規定

制服，不隨地吐痰和便溺，以實行生活的軍事化，養成規律的精神。

二、力求言行一致——不說空話，不說廢話，怎樣說就怎樣做，能說能行，即說即行，不可口說大話，而自己的行動，却與所說的不同，甚至相反，這是最容易引人反感的，換句話說：要以事實證明言論，以言論證明事實，言行一致，才能使人民信服。

壬 身體方面

一、要有勞苦的身手——鄉鎮保長，負有教育民衆的責任，教育的對象，尤為全體的民衆，所以也應具備教育者勞苦的身手，能教能做，要手和腦並用，成為全鄉鎮的導師。

二、要有強健的體格——有強健的身體，才能做偉大的事業，無論是學識方面，精神方面，能力方面，思想方面，都是寄寓在強健的身體。所以鄉鎮保長的體格，必須隨時鍛鍊，求其健全，然後可以為地方為社會服務。

癸 處事方面

一、要有計劃——鄉鎮保的事業，管、教、養、衛各部份，從怎樣着手，怎樣進行，應參酌實際情形，擬就整個的計劃，規定詳細的步驟，按步進行，才不致於忙無頭緒，毫無結果。

二、要有熱誠——無論做什麼工作，最重要的是興趣，沒有興趣，決不能有所成就。熱誠就是興趣的出發點，有深切的熱誠，才有濃厚的興趣，所以工作的熱誠，是不可缺的，鄉鎮的工作是偉大的神聖的，我們應該有這一種信念，而發出熱誠來，担負起我們所應負的責任。

三、要能負責——負責有兩方面的意義，一方面要抱着這工作我不做誰來做的態度，盡我們國民應盡的負責，一方面對於職務方面，要有一心一德，不敷衍，不灰心，能確實負責，多做事多找事，這些都是負責的要件。鄉鎮保長，應該有這種精神。

四、要能迅速——迅速確實，是新生活要件之一。鄉鎮保的工作，當然也得要迅速。就是說，我們要即說即行，公文上的承轉，最容擱誤時日，必須力求簡單，因為鄉鎮保的工作，而重在實際，原不在乎公文上用工夫，這是須得注意的。

以上各點，是現時代的鄉鎮保長應有的要件，也可以說是新縣制下的鄉鎮保長所應具的標準。在鄉村人才缺的今日，適合這種標準的人才，當然很少，所以須得予以培養。現任的鄉鎮保長，一方面可以依這標準，努力於自我訓練，自我教育，隨時檢討，逐漸養成，一方面也可當作方法看，以這方法為依據，做此後鄉鎮保的準則，於事業的進行，不無幫助，並出以自覺自動自治的精神，推進鄉鎮保內管、教、養、衛的建設，那麼新縣制的必要工作，必可以加速完成了。

汪

縣各級組織綱要案

二十八年九月十八日國民政府公布

甲 總則

- 一、縣為地方自治單位其區域依其現有之區域縣之廢止及區域之變更應經國民政府之核准
- 二、縣按面積人口經濟文化交通等狀況分爲一至六等由各省府畫分報內政部核定之
- 三、地方自治之實施辦法以命令定之
- 四、縣以下為鄉(鎮)鄉(鎮)內之編制為保甲縣之面積過大或有特殊情形者得分區設置

凡教育警察衛生合作征收等區域應與前項區域合一

五、縣為法人鄉鎮為法人

六、中華民國人民無論男女在縣區域內居住六個月以上或有住所達一年以上年滿二十歲者為縣公民有依法行使選舉罷免創制複決之權

有下列情形之一者不得有公民資格(一)褫奪公權者(二)虧欠公款者(三)曾因贓私處罰有案者(四)禁止治產者(五)吸食鴉片或其代用品者

乙 縣政府

七、縣設縣政府置縣長一人其職權如左

一、受省政府之監督辦理全縣自治事項

二、受省政府之指揮執行中央及省委辦事項

前項執行中央及省委辦事項應於公文紙上註明之

八、縣政府設民政財政教育建設軍事地政社會各科設科之多寡及其職掌之分配由各省政府依照縣之等次

及實際需要擬定報內政部備案

九、縣政府置祕書科長指導員督學警佐科員技士技佐事務員巡官其名額官等俸級及編制由省政府依縣之

等次及實際需要擬訂報內政部核定之

十、縣長縣行政人員之考試甄審訓練任用考核罷免依法律之規定

十一、縣政府設縣政會議每兩星期開會一次議決左列事項

一、提出於縣參議會之案件

二、其他有關縣政之重大事項

縣政會議規則由內政部定之

十二、縣政會議在縣參議會未成立前仍得舉行

十三、縣政府組織規程由各省省政府訂定報內政部轉呈行政院核定縣政府組織規程所無之機關不得設置

十四、縣政府辦事規則由各省省政府定之報內政部備案

丙 縣參議會

十五、縣設縣參議會由鄉（鎮）民代表會選舉縣參議員組織之每鄉（鎮）選舉一人并得酌加依法成立之職業團體代表為縣參議員但不得超過總額十分之三

十六、縣參議會暫不選舉縣長縣參議會之議長以由縣參議會自選為原則

十七、縣參議會之組織權及選舉方法另定之

丁 縣財政

十八、左列各款為縣收入

一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額）

二、土地陳報後正附溢額田賦之全部

三、中央劃撥縣地方之印花稅三成

四、土地稅（在土地未徵稅之縣為房捐）

五、營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）

六、縣公產收入

七、縣公營業收入

八、其他依法許可之捐稅

十九、所有國家事務及省事務之經費應由國庫及省庫支給不得責令縣政府就地籌款開支經費足以自給之縣其行政費及事業費由縣庫支給收入不敷之縣由省庫支酌量補助人口稀少土地尚未開闢之縣其所需開發經費除省庫撥付外不足之數由國庫補助

二十、縣政府應建設上之需要經縣參議會之決議及省政府之核准得依法募集縣公債

二一、縣之財政均由縣政府統收統支

二二、在縣參議會未成立時縣預算及決算應先經縣行政會議審定再由縣長呈送省政府核准在縣參議會成立後縣預算及決算應先送交縣參議會議決再由縣長呈省政府核准之但有必要時得由縣長先呈送省政府核准施行再送縣參議會

二三、縣金庫之設置及會計稽核依法令之規定辦理之

戊 區

二四、區之劃分以十五鄉鎮至三十鄉鎮爲原則

二五、區署爲縣政府輔助機關代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務

二六、區署設區長一人指導員二人至五人分掌民政財政建設教育軍事等事項均爲有給職非甄選訓練合格

二七、人員不得委用

二七、區署所在地得設警察所受區長之指揮執行地方警察任務

二八、區得設建設委員會聘請區內聲譽素著之人士担任委員爲區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關

由區長担任主席

己 鄉鎮

二九、鄉(鎮)之劃分以十保爲原則不得少於六保多於十五保

三十、鄉(鎮)之劃分及保甲之編制由縣政府擬定呈請省政府核准施行彙報內政部備案

三一、鄉(鎮)設鄉(鎮)公所。置鄉(鎮)長一人副鄉(鎮)長一人至二人由鄉(鎮)民代表會就公民中具有左列資格之一者選舉之

一、經自治訓練及格者

二、普通考試及格者

三、曾任委任職以上者

四、師範學校或初中以上學校畢業者

五、會辦地方公益事務著有成績者

鄉(鎮)長選舉實施日期以命令定之

三二、鄉(鎮)公所設民政警衛經濟文化四股各股設主任一人幹事若干人須有一人專辦戶籍由副鄉鎮長及

鄉(鎮)中心學校教員分別担任并應酌設專任之事務員經費不充裕地方各股得酌量合併或僅設幹事

三三、鄉(鎮)長副鄉(鎮)長之任期為二年連選得連任

三四、鄉(鎮)長鄉(鎮)中心學校校長及鄉(鎮)國民兵隊長暫以一人兼任之在經濟教育發達之區域鄉(

鎮)中心學校校長以專任為原則

三五、鄉(鎮)自行舉辦之事項應經鄉(鎮)務會議議決方得施行所議事項有關之保長得列席

三七、鄉(鎮)長副鄉(鎮)長及鄉(鎮)公所職員之訓練辦法另定之

庚 鄉(鎮)民代表會

- 三八、鄉(鎮)民代表會之代表由保民大會選舉之每保代表二人
- 三九、鄉(鎮)民代表會之主席如鄉(鎮)長由鄉(鎮)民代表會選出者得由鄉(鎮)長兼任之
- 四十、鄉(鎮)民代表會之組織職權及代表之選舉方法另定之

辛 鄉(鎮)財政

- 四一、鄉(鎮)財政之收入如左
 - 一、依法賦與之收入
 - 二、鄉(鎮)公有財產之收入
 - 三、鄉(鎮)公營事業之收入
 - 四、補助金
 - 五、經鄉(鎮)民代表會決議征收之臨時收入但須經縣政府之核准
- 四二、鄉(鎮)應興辦造產事業其辦法另定之
- 四三、鄉(鎮)設鄉(鎮)財產保管委員會其章程另定之
- 四四、鄉(鎮)財政之收入由鄉(鎮)公所編製概算呈由縣政府審核編入總概算

壬 保甲

- 四五、保之編制以十甲爲原則不得少於六甲多於十五甲
- 四六、在人口稠密地方如一村或一街爲自然單位不可分離時得就二保或二保聯合設立國民學校合作社及

倉儲等機關推舉保長一人爲首席保長以總其成但壯丁隊仍須分保編隊訓練

四七、保設保辦公處置保長一人副保長一人由保民大會就左列資格之一者選舉由鄉(鎮)公所報告縣政府備案

一、師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者

二、曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者

三、曾經訓練及格者

四、會辦地方公益事務者

在未辦理選舉以前保長副保長由鄉(鎮)長派定報請縣長委任

四八、保長副保長之任期爲二年連選得連任

四九、保長保國民學校校長保國民兵隊長暫以一人兼任之在經濟教育發達之區域國民學校校長以專任爲原則

鄉(鎮)中心小學校保國民學校之名稱得沿用現行法令之規定

五十、保辦公處設幹事二人至四人分掌民政警衛經濟文化各事務由副保長及國民學校教員分別担任之在經費不充裕區域得僅設幹事一人

五一、保長副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之

五二、保民大會每戶出席一人其組織及職權另定之

五三、甲之編制以十戶爲原則不得少於六戶多於十五戶

五四、甲置甲長一人由戶長會議選舉由保辦公處報告鄉鎮公所備案甲長之訓練辦法另定之

- 五五、甲設戶長會議必要時并得舉行甲居民會議
- 五六、保之編制原有名稱爲村街墟場等者得仍其舊但應逐漸改稱爲保以歸劃一
- 五七、關於保甲之各種章則另定之
- 五八、保甲戶口之編查另定之

癸 附則

- 五九、本綱要自公佈之日施行
- 六十、本綱要施行後各項法令與本綱要牴觸之部份暫行停止適用

縣各級組織綱要實施辦法

甲、各省政府執行本綱要應有之準備工作

子、本綱要頒行後省政府主席應即召集省政府委員會議決定左列各事

一、依照本綱要擬定該省縣政府組織規程報內政部轉呈行政院核定

二、依照本綱要訂定該省縣政府辦事規則報內政部備案

三、依照本綱要畫分省縣之收支核定縣收入支出概算推行會計審計制度整理縣財政逐漸推及於

鄉(鎮)使縣及鄉鎮地方自治經費得以確定

四、依照本綱要確定鄉(鎮)經費使鄉(鎮)成爲地方自治團體發展地方自治事業

五、財政困難之縣由省庫分別決定補助費使得平衡發展

以上一至五款各省政府應於奉到本綱要後三個月內辦理完竣分別呈報備查

丑、省政府辦理以上事項完竣後即召集各區行政督察專員各縣縣長會議決定左列各事

一、決定各鄉(鎮)公所共同應辦事項其主要者並附以完成期限

二、決定各保辦公處共同應辦事項其主要者並附以完成期限

三、決定鄉(鎮)以下各級人員最低生活費支給之標準

四、決定鄉(鎮)公所保辦公處公費支給之標準

五、決定鄉(鎮)公所中心學校壯丁大隊部及保辦公處保國民學校保壯丁隊部修建之圖式標準但暫以利用原有公共處所為原則

六、決定鄉(鎮)公所鄉(鎮)中心學校鄉(鎮)壯丁大隊部及保辦公處國民學校保壯丁隊之設備標準(如黨國旗總理遺像國民政府主席肖像領袖肖像法令書籍辦公工具等皆為設備上不可缺少者)

決定鄉(鎮)公所及保辦公處各種圖表冊籍之格式(凡與人口土地財政政治文化經濟征兵等有關之事物數字皆須制成圖表冊籍註(此格式應由內政部規定愈簡愈好擬另飭內政部照辦)以上一至六款限各省政府於奉到本綱要四個月至六個月內辦理完竣彙報備查並即指導督促各縣政府辦理乙項執行之準備工作

乙、各縣政府執行本綱要應有之準備工作

一、各縣縣長從速依法整理各該縣政府之職員人選而健全之

二、應分區並設立區署之縣應即設立區署並依法慎選人員充任各項職務

三、計算全縣辦理本綱要有關之法令圖籍表冊紙張等應用之數量妥為製備

四、集合縣政府及區署職員將辦理本綱要有關係之法令圖籍表冊及其理由方法程序等詳為講解指示務使切實學習澈底明瞭期能完成其任務不能勝任者應隨時考察更換以免妨礙工作之進行

五、集合縣政府及區署職員訓練時須施以精神總動員及新生活運動之訓練使之感覺興趣並增進工作效率

六、在本階段工作進行期中各行政督察專員應輪流分赴所屬各縣切實指導督促考核

以上一至六款限各省政府各行政督察專員於奉到本綱要六個月至八個月內切實指導各縣政府辦理完成呈報省政府轉報備案並指導各縣辦理左列各事

七、各縣政府依法整理縣屬原有之各聯保主任或各鄉鎮長之人選而健全之

八、召集原有各聯保主任或鄉（鎮）長至縣政府（大縣分區召集）將辦理本綱要之法令圖籍表冊以及理由方法程序等詳為講解指示務使切實學習澈底明瞭以完成其任務其不能勝任者應隨時考查更換以免妨礙工作之進行

九、召集原於各聯保主任或鄉（鎮）長訓練時施以精神總動員及新生活運動之訓練

十、在本階段工作進行期中各行政督察專員應輪流分赴所屬各縣政府各區署切實指導督促考核以上七至十款限各省政府各行政督察專員於奉到本綱要八個月至九個月內指導各縣政府辦理完竣報告省政府彙報備查並即時由各縣縣長督率所屬職員如科長科員區長區指導員等定期分赴各鄉鎮切實督導辦理丙項各事

丙、鄉（鎮）保主要工作之開始及程序

一、由縣政府或區署派員督飭指導原有各聯保主任或鄉（鎮）長將原有戶籍冊簿以及新製成之表冊暨應用之紙張筆墨等類親至各保講解指導各保甲長先行切實學習調查填表繪圖等工作再依照規定式樣重新編查整理須使人必歸戶戶必歸甲甲必歸保保必歸鄉（鎮）

原有聯保辦公處名稱一律改為鄉（鎮）公所其在農村地方曰鄉在都市地方曰鎮

二、在戶口重新編查之後應即繼續簡單的辦理戶籍異動登記如有出生死亡遷入徙出必須取證報

告如在國界上及接近敵人佔領區域並應辦理國民登記（能每戶有一證明書上貼戶主及該戶成年人之照片更佳）經過編查後每保造成保戶口冊正副本正本送鄉（鎮）公所副本存保辦公處

三、戶籍冊重新編查整理後並將各保各鄉（鎮）之區域依照團式加以調查整理製成保與鄉（鎮）簡圖使保鄉（鎮）內之田地山塘皆有所屬有機關負責管理

四、戶籍區域整理完竣即由縣政府重新委定鄉（鎮）長副鄉（鎮）長壯丁隊長鄉（鎮）中心學校校長（除副鄉鎮長外均由一人兼任之）其學校人員應加充實一切應有之設備及圖表冊籍並須完成

五、鄉鎮長委定鄉鎮公所改組完成時鄉（鎮）長副鄉（鎮）長即親身分赴各保率同原有保甲長依照規定召集各戶長開保民大會選舉鄉（鎮）民代表會代表（每保選代表二人）組織鄉（鎮）民代表會

六、保民大會選舉鄉（鎮）民代表會代表時並選舉保長副保長由鄉（鎮）長呈請縣政府加委

七、保長副保長選出後即由保長副保長分甲召集甲民會議重新選舉甲長彙報鄉（鎮）公所彙報縣政府備案

八、保長副保長應督飭甲長辦理左列各事

1. 查報本甲戶口異動
2. 宣導推行政府命令
3. 教導甲內居民做工受訓練並入學校
4. 教導督促甲內居民從事公益辦理本保及本鄉（鎮）應辦左列事項

5. 教導甲內居民奉公守法並檢舉犯法行為

九、甲長選出後由各甲長重新整理各甲戶長名冊以一份存甲一份報告保長由甲長督飭各戶長隨時辦理左列各事

1. 隨時報告本戶人口之異動

2. 教導本戶人口服從政府法令

3. 教導本戶人口做工受訓練並入學校

4. 教導本戶人口從事公益事業辦理本保本鄉(鎮)應辦事項

5. 禁止本戶人口犯法行為

十、保長副保長選出委定後即由鄉(鎮)長副鄉(鎮)長指導督率各保保長按照新編成之保戶口冊將二十歲以至三十五歲之壯丁編成甲級壯丁名冊三十六歲至四十五歲之壯丁編成乙級壯丁名冊再按照甲乙級壯丁名冊分別召集甲乙級壯丁編成保之甲乙級壯丁隊

十一、保之甲乙級壯丁隊編成後保長副保長即召集保民大會擇定公共房屋(如廟宇祠堂等)修改應用成立保國民學校分別勸告強制收容保內之失學之成人男女及齡兒童入校就學若無公共房屋時可先選保內富戶較寬之房屋暫用或由全保人民先行搭蓋茅屋暫用再由全保居民出錢出力徵工徵料從新建築其課桌坐椅即暫由就學人自備居民稠密之地方如一村一衝為自然單位不可分離時得就二保或三保聯合設立

十二、保之甲乙級壯丁隊編成後即由保長於不妨害農村作業時間於早晨或晚間就地集合實施以新生活運動及精神總動員之訓練其保長會受軍事訓練者並應施以簡單之軍事操練

十三、保辦公處保國民學校成立後每保應用可能範圍內設置簡便之藥箱一個選擇保國民學校職員一人稍加訓練使之管理藥箱執行簡單之醫療及執行種痘若一時未能辦到則可聯合職保行之每一鄉(鎮)或聯合數鄉(鎮)設立醫務所一所其醫員應以西醫充任但在西醫人才缺乏時暫以中醫充任中

十四、縣政府應商請辦理農村貸款之各金融機關應每保或數保設立合作分會一所辦理信由消費生產運銷倉庫等合作事業每鄉(鎮)應設立合作社一所以總其成

十五、鄉(鎮)保經費無充分着落時應由鄉(鎮)長督促保長召集保民大會清查本保之公款公產及無主之田地山塘為本保之公有財產由縣長或區長督促鄉(鎮)長召集鄉(鎮)民代表會清查本鄉(鎮)之公產公款及無主之田地山塘為本鄉(鎮)之公有財產以其孳息為本保及本鄉(鎮)之自治經費

十六、由保長召集保民大會決定本保之生產事業由保民共同造成本保之公共產業由鄉(鎮)長召集鄉(鎮)民代表大會決定本鄉(鎮)之生產事業由鄉(鎮)民造成本鄉(鎮)之公共產業以其每年所得之孳息為本保本鄉(鎮)之自治經費

十七、鄉(鎮)與區及縣間須各架設電話其已有者須隨時修理以便隨時用電話處理庶政以減省用文書往來之經費滯滯而求事半功倍之效

十八、鄉(鎮)與區區與縣間之道路亟應修築以便行人能行腳踏車則便利於推行政務更多其便於農產物之運輸更不待言至於鄉(鎮)與保間之道路亦應逐步推廣修築以利民行鄉(鎮)民代表會成立各鄉(鎮)保主要工作大致就緒後由縣政府召集鄉(鎮)民代表會選舉

鄉（鎮）長副鄉（鎮）長由縣政府加委彙報省政府備案原有之鄉（鎮）長副鄉（鎮）長得升任爲區長或縣政府職員但以在職其間著有成績者爲限

以上十八款皆爲整理鄉（鎮）保政務之初步工作並爲管教養衛之基本工作此種工作應限各省政府於奉到本綱要後十二個月內指導督促各行政督察專員各縣縣長並由各行政督察專員縣長指導督促區長及各鄉（鎮）長保甲長辦理完成之

丁、鄉（鎮）保工作推進之方法

丙項十八款爲鄉（鎮）保開始之主要工作應即速完成以奠定自治基礎其最繁雜之工作如整理土地地價等應於十二個月後行之至於鄉（鎮）保開應辦之事項自不止此惟各事不能同時並舉且因環境不同需要各異亦不便一一列舉但於此有須注意者即應如何方可以推進其工作而達到逐漸完善之希望是也此問題甚大今僅列其主要者如左

一、每三月由縣政府或區署召集鄉（鎮）長會議一次切實檢查有無違反新生活運動及精神總動員之規定並宣讀國民公約誓詞講解精神之改造報告等事並討論本縣正在應辦事項如何進行以促進鄉（鎮）長之自覺自動自治

二、每兩月由鄉（鎮）長召集保長會議一次切實檢查有無違反新生活運動及精神總動員之規定並宣讀國民公約誓詞講解精神之改造報告時事檢討本鄉（鎮）生產消費風俗各項問題並討論本鄉（鎮）正在應辦事項如何進行以促保長之自覺自動自治

三、每月由保長召集甲長及保民大會各一次切實檢查有無違反新生活運動及精神總動員之規定並宣讀國民公約誓詞講解精神之改造報告時事檢討本保生產消費風俗各項問題並討論本保

正在應辦事項如何進行以促進保甲長及全保公民之自覺自動自治

四、鄉（鎮）中心學校保國民學校舉行紀念週時檢查有無違反新生活運動及精神總動員之規定並宣讀國民公約誓詞講解精神之改造報告校事及時事以促進學生之自覺自動自治

五、鄉（鎮）中心學校及保國民學校之職員學生每星期一早晨須出外巡行宣傳以國民公約誓詞爲宣傳要旨如發見人民有違反新生活運動之規定者勸告其遵守以促進人民之自覺自動自治

六、鄉（鎮）保甲長應予以保障及不斷之勉勵使其樂於任職發生興趣過去鄉（鎮）保甲長多爲警役兵隊上官廳凌虐恥罵故社會咸賤視之潔身自好之士每每不願充任今應一反其所爲（一）

不准凌虐辱罵違者處罰（二）縣長行政專員以及省府委員主席廳長至縣或下鄉時應召集鄉（鎮）保甲長坐談可能時並應公開與之聚餐以改變一般之視線與心理提高鄉鎮保甲長之地位使其自信自尊自愛者而自興奮（三）須有維持其必要生活之生活費

七、由縣以至區署鄉鎮保長及其所屬人員以及甲長之工作上級機關每年須定期訓練並按期下鄉訓練指導督促每年新辦事項並應將其理由辦法程序編輯成書以爲訓練及實習之資料及辦事之指針

八、由縣以至區署鄉鎮保甲各級應辦及所辦之事項應由上級機關每半年考核一次凡其工作有成績者嘉獎記功晉級拔擢無成績者申誠記過降級罷免

九、各保辦理主要事項提出保民大會各鄉（鎮）辦理主要事項須提出鄉（鎮）民代表會各縣辦理主要事項須提出縣參議會或縣行政會議報告辦理該事項該事項之理由辦法程序使之共同信仰一致努力

十、省政府委員主席廳長行政督察專員縣長以及區長每三月應分赴各地視察指導督促考核各級工作人員工作並召集民衆訓話宣導實施精神總動員及新生活運動以國難嚴重必須犧牲金錢勇力精神將鄉（鎮）保處辦之事項辦完以共同努力救國自救使之自覺自動自治

十一、凡甲長辦不通之事由保長副保長或其協助人員親至該甲召集居民會議協助甲長辦理之凡保長辦不通之事由鄉（鎮）長副鄉（鎮）長或其協助人員親至該保召集保民大會協助保長辦理之凡鄉（鎮）長辦不通之事由縣長或區長或縣政府區署之職員親至該鄉（鎮）召集鄉（鎮）民代表會協助鄉（鎮）長辦理之凡縣長辦不通之事由行政督察專員親至該縣召集縣參議會協助縣長辦理之若有重大困難而其事又爲必須辦理者由省政府委員主席廳長親往視察真象設法處理切勿專以文書往來延擱時日敷衍了事

十二、凡舉辦一事上級人員皆須以身作則例如禁止人民賭博若縣長本身及縣政府人員有賭博情事則禁令不能行如新生活運動精神總動員等亦莫不然推之須要人民出錢出力之事若由上級人員做起無不立成經驗所得歷歷不爽譬如用兵作戰指揮官身臨前敵則三軍振奮雖強敵當前將望風披靡用兵作戰如是用民治事何莫不然語曰其身正不令而行其身不正雖令不從又曰「君子之德風小人之德草草上之風必偃即此意也凡我從事政治工作之同志皆應深爲體念庶可減少工作之困難而能取得最大之收穫

縣各級黨政關係調整辦法

二十八年六月二十九日第五屆中央常務委員會第一二四次會議通過

- 一、在縣各級組織綱要實施後縣以下各級黨政關係依本辦法調整之
- 二、縣各級黨政組織之配合依縣各級組織關係圖之規定其與保甲配合之小組由區分部就所屬黨員編組之
- 三、黨員監察網直屬於縣黨部監察委員會對於執行部及黨員為負責之監督與糾舉以建立監察制度增進黨員及幹部之活動力
- 四、縣以下黨部對於政府及民衆團體不直接發生指導之監督之關係但應與同級政府機關切實聯繫推動民衆實現本黨政策推行政府法令並注重使黨員盡量參加下層工作從工作中發生領導作用
- 五、縣黨部書記長應出席縣政會議並得兼任縣參議會祕書
- 六、縣政府教育(或社會)軍事科科長應就中央訓練合格之黨員中遴選充任
- 七、縣黨部書記長委員與縣長及縣政府祕書科長為黨員者每兩週應由縣黨部書記長召集祕密會議一次如縣長為黨員而其年齡資格超過縣黨部書記長者得推為該會議之主席除會報本週黨政事項及工作外會議決議事件分交黨政機關執行
- 八、區署主管軍事教育之指導員及鄉鎮公所警衛股主任(或幹事)應就中央或本省訓練合格黨員中遴選充任

- 九、區黨部以下應使在各級同等機關服務之黨員以黨團活動之方法謀取聯繫
- 十、在各級政府機關服務之黨員應一律參加黨之小組會議或黨團會議不得規避
- 十一、各級黨部自書記長以下工作人員及黨員對各級政府機關人事之任免升降不得干涉違者以違反紀律
議處
- 十二、縣黨部以下一律祕密不得公開

縣各級組織綱要實施辦法原則

中華民國二十八年十月十九日行政院呂字

第一二九三六號訓令頒發

- 一、本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核定延期實施。
- 二、各省政府應體察該省境內各縣之人力財力，分別先後規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完成。
- 三、綱要推行之順序由縣而鄉鄉而保甲。至各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形，分別規定。

則原法辦施實要綱織組級各縣

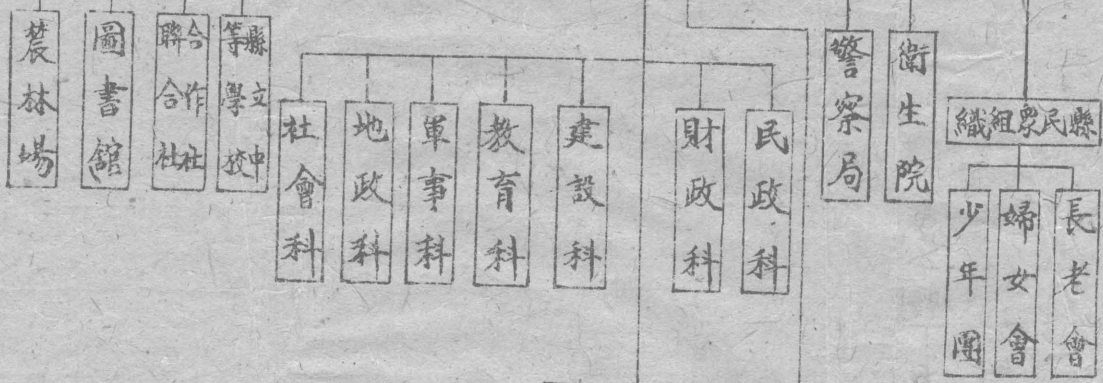
圖係關係組織各縣

縣參議會

縣政府
縣長

縣國民兵團
團長
副團長

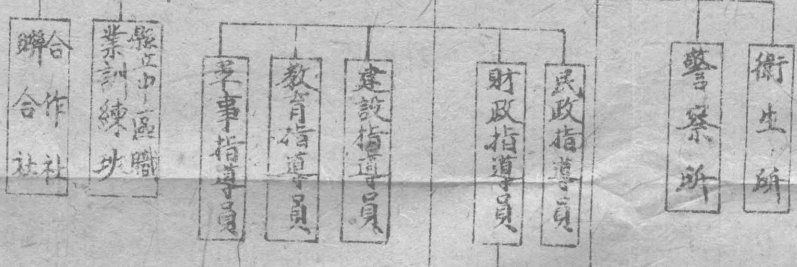
縣黨部
縣黨部監察員會



區署
區長

區國民兵隊
區隊長(附)

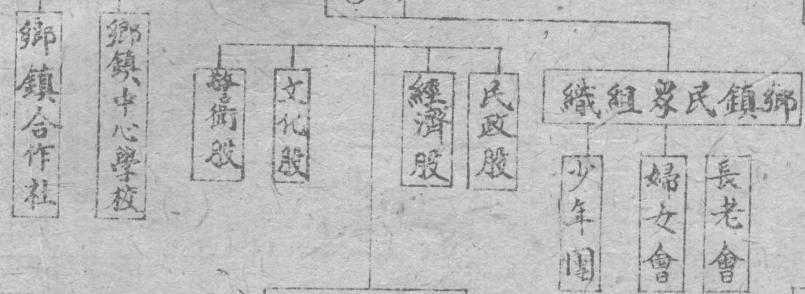
區黨部



鄉鎮公所
鄉鎮長(副)

鄉鎮國民兵隊
鄉鎮隊長(附)

區分部



保辦公處
保長(副)

保國民兵隊
保隊長(附)

小組



甲國民兵班
甲班長

鄉鎮代表會

保民大會

國民教育實施綱領

二十九年三月九日行政院陽字第四五七二號訓令頒發

第一章 總則

第一條 教育部爲謀全國國民教育之迅速普及起見，依照縣各級組織綱要保國民學校及鄉（鎮）中心學校之規定，訂定綱領，以便國民教育之實施。

第二條 國民教育分義務教育及失學民衆補習教育兩部份，應在保國民學校及鄉鎮中心學校內同時實施，並應儘先充實義務教育部份。

全國自六足歲至十二足歲之學齡兒童，除可能受六年制小學教育者外，應依照本綱領受四年或二年或一年之義務教育。

全國自十五足歲至四十五足歲之失學民衆，應依照本綱領分期受初級或高級民衆補習教育，但得先自十五足歲至三十五足歲之男女實施，繼續推及年齡較長之民衆，其十二足歲至十五足歲之失學兒童，得視當地實際情形及其身心發育狀況，施相當之義務教育或失學民衆補習教育。

第三條 國民教育之實施，應遵照中華民國教育宗旨及其實施方針，注重民族意識，國家觀念，國民道德之培養，及身心健康之訓練，並應切合實際需要，養成自治自衛之能力，受以生活必需之智識技能。

第二章 實行政序

第四條 國民教育之普及，以五年為期，自民國二十九年八月起，至民國三十四年七月止，分三期進行。

一、自民國二十九年八月起至三十一年七月止為第一期，在本期內各鄉鎮均應成立中心學校一所，至少每三保成立國民學校一所。在本期終了時，須使入學兒童達到學齡兒童總數百分之六十五以上，入學民衆達到失學民衆總數百分之三十以上。

二、自民國三十一年八月起至三十三年七月止為第二期。在本期內保國民學校數應逐漸增加，或就原有之國民學校增加班級，在本期終了時，須使入學兒童達到學齡兒童總數百分之八十以上，入學民衆達到總數百分之五十以上。

三、自民國三十三年八月起至三十四年七月止為第三期，保國民學校數應盡量增加，以期達到每保一校為目的，或就原有之國民學校增加班級，在本期終了時，須使入學兒童達到學齡兒童總數百分之九十以上，入學民衆達到失學民衆總數百分之六十以上。

其有特殊情形之省市國民教育普及期限得呈准中央縮短或延長之。

第五條

鄉鎮及保在第一期內應先就當地原有之公立小學及單獨設立之民衆學校，改組為中心學校及國民學校，但改組時至少應維持其原有之學級，其未設有學校者，應依前條之規定分期籌設，當地原有之私立小學，得維持其原狀，但當地因經費關係不能設置學校者，得指定私立小學並補助其經費作為代用中心學校或國民學校。

當地改良之私塾，得由國民學校指定代辦一年或二年結束之班級，當地各機關團體附設之民衆學校，仍應繼續辦理。

第六條 各省市應於各綱領實施後六個月內，將所屬地方各保學齡兒童數及失學民衆數調查完竣，造具統計表冊，呈報教育部。

第七條 各省市應於本綱領實施後四個月內，核定所屬地方分期推設國民學校計劃，在第一、二期內須使國民學校平均分配於每三保及二保內。

第八條 各省市應於本綱領實施後六個月內，依據全省市籌集經費，造就師資分期增設國民學校及設置中心學校之計劃，擬就全省市整個實施計劃，呈報教育部。

第三章 學校設施

第九條 國民學校以每保設立一所爲原則，稱某保國民學校，保之人口稠密面積不及四方里者，或一村一街之自然單位不可分離者，得就二保或三保聯合設立一所，稱某某保聯立國民學校。

保之面積過於遼闊，而村落疏散者，其國民學校得分設班級於各村落，或設置巡迴教學班。

第十條 每一鄉鎮應設中心學校一所，稱某鄉鎮中心學校，兼負輔導本鄉鎮各保國民學校之責。鄉鎮內已設有中心學校之保，或各保距離中心學校不足三里者，不另設國民學校，其應就學之兒童及失學民衆，卽入中心學校肄業。

第十一條 保國民學校及鄉（鎮）中心學校，均應設置小學部及民教部，國民學校之小學部，以完成四年制小學爲原則，但爲迅速普及義務教育起見，得辦理一年或二年結束之班級，民教部，以辦

理初級成人班及初級婦女班原則。鄉(鎮)中心學校之小學部，以辦理六年制小學為原則，民教部，以辦理高級成人班及高級婦女班為原則。

第十二條

保國民學校及鄉(鎮)中心學校校長，在教育經濟發達之地方，應由縣政府遴員具有修正小學規程第六十四條規定資格之人員任之。

第十三條

鄉(鎮)中心學校，應專設教導主任一人，除主持本校教導事宜外，並應協助校長輔導各保國民學校關於教導之一切事宜。保國民學校於可能範圍內，亦應增設教導主任一人，主持校務。

第十四條

保國民學校及鄉(鎮)中心學校小學部，應遵照修正小學規程及有關小學教育法令辦理。民衆部，應遵照修正民衆學校規程及有關之民衆教育法令辦理。

第四章 經費籌集

第十五條

保國民學校之經費，應以由保自行籌集為原則，不足時，應由縣市經費項下支給之。

第十六條

保國民學校，應由保在一定期限內籌集相當之基金，為擴充學校設備之用。基金籌集辦法另訂之。

第十七條

鄉(鎮)中心學校之經費，其校長教員之薪給，由縣市經費項下開支。辦公費及設備擴充等費，應由所在地方自籌之，並應參照保籌集基金辦法籌足基金。

第十八條

保國民學校教員之薪給，至少以學校所在地個人食衣住等生活費之兩倍為標準，校長並應酌量提高，鄉(鎮)中心學校教員之薪給，以得與保國民學校校長同額為原則，校長並應酌量提

第十九條 高，縣教育經費之支配，及保國民學校基金之籌集，其薪金支出部分，均應依照此項標準。各縣市籌設國民學校及中心學校經費不足時，應由省在省經費及中央撥助之經費項下酌予補助之。

第二十條 訓練師資之經費，應由省市在省市經費及中央撥助經費項下動支。

第二十一條 貧瘠省份及其他有特殊情形之省市推行國民教育，得由中央酌量增加其補助經費。

第五章 師資訓練

第二十二條 各省市將原有小學及單獨設立之民衆學校，改組為中心學校，暨國民學校之前，應調集準備任為中心學校及國民學校校長人員施以一個月至三個月之短期訓練。

第二十三條 各省市應於本綱領實施後六個月內，舉行各縣小學教員及民衆學校專任教員總登記及檢定，檢定不及格而其學力尚可勝任者，得分別予以三個月至六個月之短期訓練，作為代用教員。

第二十四條 各省市應確切統計所屬地方所需中心學校及國民學校師資數量，依照部頒師資訓練辦法，訂定分區分期訓練師資計劃，呈部核定後實施。

第二十五條 各省市分期訓練師資，中心學校校長教員及國民學校校長，以由師範學校及特別師範科訓練為原則，國民學校教員，以由簡易師範學校及簡易師範科訓練為原則。

第二十六條 各省市辦理上列二十二條及二十三條師資訓練之主任人員，由教育部會同內政部及中央訓練團調集施以相當時期之訓練。

第二十七條 各省市訓練師資辦法另定之。

第六章 校舍設備

第二十八條

鄉(鎮)中心學校及保國民學校之校舍，除改組者仍用原有校舍外，其新設者，應充分利用當地公所祠廟及其他公共房屋，並得借用民房。

第二十九條

鄉(鎮)中心學校及保國民學校之未有適當校舍者，應在四年內擇定相當地址，劃規建築正式校舍，其建築費以由鄉(鎮)保自籌為原則，其不能自籌者，由縣市政府統籌之。

第三十條

鄉(鎮)中心學校之校舍，應在鄉(鎮)公所附近，保國民學校之校舍，應在保辦公處附近，其校舍建築標準另定之。

第三十一條

鄉(鎮)中心學校及保國民之教室及課桌椅，以小學部與民教部合用為原則。

第三十二條

鄉(鎮)中心學校應備之圖書儀器標本模型及各項教學用具，應分別設置完全，保國民學校得較中心學校酌量減少，其標準另定之。

第三十三條

鄉(鎮)中心學校設備簡單之診療室，保國民學校應設備簡單之藥箱，以便應急治療之用。

第七章 強迫入學及緩學免費

第三十四條

在所設鄉(鎮)中心學校及保國民學校已足收容當地學齡兒童及失學民衆之地方，應由鄉(鎮)公所保辦公處實行強迫學齡兒童及失學民衆入學，凡應入學而不入學者，應對其家長或保護人或本人予以一定期限必須就學之書面勸告，其不受勸告者，得將姓名榜示示警，

其仍不遵行者，得由縣市政府處以一元以上五元以下之罰鍰，或以相當日期之工作抵充，並仍限期責令入學。

第三十五條

學齡兒童及失學民衆之有疾病，或有其他一時不能入學原因者，得由家長或保護人或其本人請求緩學，其有痼疾不堪受教育者，得請求免學。

第三十六條

強迫入學及緩學免學之詳細辦法另定之。

第八章 考成及獎懲

第三十七條

各省市主管教育行政長官辦理國民教育之成績，應由教育部於每年度終了時，依照考成辦法，嚴加考核，分別獎懲。

第三十八條

各省市主管推行國民教育之長官及科長督學等，應由省教育廳依照考成辦法，於每年度終了時，嚴加考核，提請省政府分別獎懲。

第三十九條

區鄉（鎮）保各級負責推行國民教育人員，及中心學校與國民學校校長，應由省教育廳訂定考成辦法，於每年度終了時，嚴加考核。分別獎懲。

第九章 附則

第四十條

本綱領公布後，各地方依照實施時，以前頒布之實施義務教育暫行辦法大綱及施行細則，實施失學民衆補習教育辦法大綱施行細則，均停止適用。

第四十一條

本綱領由教育部呈請 行政院備案後公布施行。

國民教育綱要

非常時期人民團體組織綱領

二十九年六月一日國民政府明令公布

一、一切人民團體均應以抗戰建國爲共同目的，在奉行三民主義擁護國民政府服從最高統帥之原則下，爲整個民族利益而奮鬥。

二、人民團體之組織，應以適合戰時需要爲前提，每一團體均應盡其戰時之義務，對於政府所定之動員辦法國防及生產計劃等，應努力促其實現。

三、各種人民團體之組織，不得違反民主集權之精神。

四、各種人民團體之成立，無論下級團體或上級團體，均應先經政府之許可。

五、各種人民團體組織之區域，除因特殊情形另有規定，成另經政府許可者外，以行政區域爲其組織之區域。

六、各種人民團體依法許其有縱的組織者，其組織應由下而上，上級團體之組織，原則上應有該區域內下級團體半數以上之成立並參加，始得成立，其因情形特殊不適於採用此原則者，得先成立總會，然後成立分會或支會。

七、人民團體確有民衆基礎及救國工作表現而依法組織者，應予以合法之保障。

八、職業團體之會員入會，及下級團體加入上級團體，均以強制爲原則，退會應有限制。

九、全國人民除受法令限制者外，均得分別參加人民團體之組織，僑居國外之人民亦同。

十、各種職業團體應設書記一人，以曾經特種訓練合格之人員充任，必要時得由政府指派，承各團體執行機關之命辦理團務，並負推進各該團體各種活動之責任。

十一、各種人民團體除受中國國民黨之指導政府主管機關監督外，關於抗戰動員工作並受軍事機關之指揮。

十二、對於戰地之人民團體，應斟酌情形分別為適當之指導與援助，團體未成立者應促成其組織，並得另定辦法以應實際之需要。

十三、自行組織應另定法規，使全國人民均有普遍參加之機會，不規定於各種人民團體組織法規之中。

十四、現行各種人民團體組織法規，與本綱領不相牴觸者，仍適用之。

十五、邊遠區域因特殊情形不能依照綱領組織人民團體者，得呈請政府另定組織辦法。

地方自治實施方案

(地方自治實施設計會議通過)

甲、地方自治條件及其完成標準

條件

完成標準

壹、編查戶口

一、原有戶籍及第一次人事登記，辦理完竣。

二、繼續辦理戶口異動登記

貳、規定地價

一、全縣土地經過測量及登記，造有正式地籍圖冊，並經依法規定地價，徵收地價稅及土地增值稅。

二、在未能如期辦完土地測量及土地之縣，辦理土地陳報，造具臨時地籍冊，全縣土地分鄉分段，大體定其他價，並將原有土地賦稅加以厘整。

參、開墾荒地

一、全縣公私所有荒地，調查完竣，造具清冊。

二、公有荒地由各鄉鎮公所按其性質，分別利用及管理。

三、私有荒地由各鄉鎮公所督飭土地所有人限期墾。

(其無力私墾或逾限不墾者，由縣依最低地價加以征收，轉放於需要土地之人民，其地價得分期給付之。)

肆、實行造產

一、鄉鎮及保因時因地，利用當地民力財力從事公共造產。其收益充作辦理地方自治事業之用。（造產事舉例如下：1. 農林 2. 水利 3. 漁鹽 4. 畜牧 5. 蠶桑 6. 紡織 7. 小鑛業 8. 其他公共生產事業如磚瓦窯石灰窯，炭窯水碾等。）

二、成年男女每年應參公共造產工作若干日。

伍、整理財政

一、確立財務行政制度。（公庫會計預算決算及審核制度依照規定辦理）

二、整理地方收入。（各項依法收入由縣政府整理達到規定之程度）

三、確立人民監督地方財政之制度。

陸、健全機構

一、縣政府鄉（鎮）公所及保辦公處依照縣各級組織綱要之規定組織健全。

二、縣參議會鄉（鎮）民代表保民大會依法成立。

柒、訓練民衆

一、縣各級組織幹部人員全部經過訓練。

二、民衆有參加保民大會一年以上之經驗。

三、充分訓練民衆行使四權。

四、縣公民完畢其兵役、工役、納稅及受教育訓練之義務。

五、縣公民依照規定舉行公民宣誓，領有公民證。

六、在非常時期，各鄉（鎮）保屬行精神總動員，按照規定舉行國民月會。

捌、開闢交通

一、縣與毗鄰各縣間之縣道依照規定寬度標準修築完成，以與省道銜接。

二、縣與鄉鎮間及鄉鎮與毗連鄉鎮道路，依照規定寬度標準修築完成。

三、縣與縣間縣與鄉鎮間及鄉鎮與鄉鎮間之電話網設立完成，並與省長途電話聯絡。

玖、設立學校

四、全縣養路組織之設置。

一、每保設一國民學校（於必要時得聯合二保或三保設立之）

二、每鄉鎮設有中心學校。

三、縣或區設有六年制之中心學校。

四、保國民學校附近，鄉鎮中心學校附近，均設有民衆訓練、運動、娛樂、遊息場所。

五、學齡兒童入學者全數百分之八十以上。

六、失學男女成年入學者全數百分之七十以上。

拾、推行合作

一、每保設有合作社或合作分社。（於必要時得聯合二保或三保設立之）

二、每鄉鎮設有中心合作社。（保合作社加入鄉鎮中心合作社爲社員於必要時鄉鎮中心合作社得設立保分社）

三、每縣設有合作社聯合社。（於必要時二或二以上之鄉鎮中心合作社亦得聯合社）

四、各級合作社附設簡易農倉或正式倉庫辦理儲押流通金融調劑民食。

五、發展生產，運銷、消費、保險、信用等各種合作事業，並以合作方式從事公共造產

。（於必要時得成立專以經營某種事務爲組織範圍之合作社及聯合社）

六、確立縣合作指導制度，並提高合作指導人員之智識技能及職權。

拾壹、辦理警衛

一、警保聯繫辦理完成。

二、每鄉鎮壯丁隊每保壯丁隊訓練完成。

三、縣境內治安良好。

拾貳、推進衛生

- 一、鄉鎮保公共衛生場所之設置。(如菜市場公共浴場公共廁所等)
- 二、每保設有簡便藥箱。
- 三、每鄉鎮設有醫務所。(於必要時得聯合數鄉鎮設立之)
- 四、每縣至少設一衛生院或衛生所。

拾參、實施救恤

- 一、所有老弱殘廢寡孤獨傷病婦孺無所歸宿者，由本地地方之鄉鎮，或保負責收容安置，妥為管理，不使游蕩流落。
- 二、死亡掩埋疾病醫療等事無親屬處理者，由保辦公處或鄉鎮公所負責辦理。
- 三、統一並改善縣及鄉鎮之救濟或慈善機關。
- 四、監督並改善各地寺廟祠宇產業使興辦各種社會福利事業。

拾肆、厲行生活

- 一、煙賭禁絕。
- 二、改良風俗革除陋習。
- 三、獎勵節約及儲蓄。
- 四、使人民生活在食、衣、住、行、育、樂中理化、紀律化、明禮義、知廉恥。
- 五、調解紛爭，和鄰睦族。

乙、實施及考核

- 一、各省政府應依前表所列各項條件及其標準，擬定實施計劃及分年進度表，咨送內政部審核，彙訂進度總表呈轉備案。

二、本方案實施時，由縣政府派員分赴各鄉鎮指導督促檢查，由省政府派員分赴各縣指導督促檢查，由內政部派員分赴各省指導督促檢查。

三、本方案實施進度應逐年考核，並為鼓勵地方人士努力於本方案之實現起見，每年年底由縣政府會同縣參議會考察評定各鄉鎮成績，呈報省政府彙咨內政部查核。評定之成績由縣政府公布之。

四、各級地方機構，每年至少應舉行關於各種地方自治事業之競賽會一次，由上級機關首長蒞臨或派員指導。

五、各省政府應隨時派員考核各縣之成績並公布之。

六、內政部應隨時派員考核各省之成績並公布之。

說明

一、本方案根據地方自治開始實行法及建國大綱所擬訂，係地方自治自籌備達於完成必經之階段，至完成後之制度則建國大綱中已有指示，應於將來再行詳細規定。

二、本方案根據「縣各級組織綱要」擬訂，市地方自治之實施未曾包括在內，應俟本方案核定後另擬。

浙江省縣各級組織綱要實施計劃

甲、關於總則者

- 一、本計劃依照縣各級組織綱要實施辦法原則訂定之
- 二、釐定縣等應按縣之面積人口經濟文化交通等狀況分爲六等由省政府劃分報內政部核定
- 三、確定縣爲自治單位縣以下各級管教養衛之組織應力求機構之合一戰區並應以自衛爲中心教育爲方法造成強固堅韌之團體進而打擊敵人
- 四、現行縣以下各級編制應先從保甲依次調整其教育兵役警察衛生合作徵收等區域並應與調整後之區鄉鎮區域合一
- 五、調整區鄉鎮保甲之編制應由縣政府擬定「調整縣以下各級編制方案」呈請核管行政督察專員公署轉請省政府核准施行
- 六、縣以下各級編制調整完成後縣政府應即繪具鄉鎮區域詳圖(附式一)編造鄉鎮編制報告表(附式二)及保甲編制報告表(附式三)呈送該管行政督察專員公署存轉省政府查核彙報內政部備案

乙、關於縣政府者

七、現行縣長兼職應分別調整裁併以期集中事權運用靈活

八、縣政府設科之多寡及其職掌之分配暨名額官等俸給及編制由省府依照縣之等次及實際需要擬定報內政部備案

九、縣長縣行政人員之考試甄審訓練任用考核罷免由省府依照左列規定辦理之

一、縣長縣行政人員之甄審依照修正縣長任用法及縣行政人員任用條例辦理之

二、縣長縣行政人員之訓練依縣各級幹部人員訓練大綱辦理之

三、非現任縣行政人員之考試，依照特種考試浙江省地方行政人員考試條例辦理之

四、縣長縣行政人員之考核除隨時察核其勤惰功過外每年並應依照非常時期公務員考績暫行條例辦理之

五、縣長縣行政人員在任期間除代理試署者外其經依法實授者非依法律不得免職或停職

十、縣政府設縣政會議每兩星期開會一次，由省府隨時督促縣政府舉行每半年列表彙報內政部備案一次

十一、縣行政會議在縣參議會未成立前於每年五月及十二月中旬各舉行一次由省府督促縣政府舉行每年一月及七月各列表彙報內政部備案一次

十二、省政府應訂定縣政府組織規程報內政部轉呈行政院核定並訂縣政府辦事規則報內政部備案

十三、縣政府執行中央及省委辦事項依照永例之規定

一、中央及省委辦事項應於公文紙上註明之

二、中央及省委辦事項之經費應由國庫及省庫支給不得責令縣政府就地籌款開支

三、原屬於縣之事項現由省政府統籌辦理支給經費者其籌辦辦法應俟專案決定

丙、關於縣參議會者

十四、縣參議會之設置應俟中央縣參議會條例頒布後辦理之但一切準備工作應於一年以內完成自二十九年
年起三年內於各縣普遍設置之

丁、關於縣財政者

十五、劃分省縣財政縣仍以左列各款爲縣收入列入縣地方歲入概算

一、地稅之一部（在土地法未實施之縣各種縣有之田賦附加全額）

二、利用整理土地成果改正糧賦後正附溢額田賦之全部

三、中央劃撥縣地方之印花稅三成

四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐全額）

五、依照田賦正稅普通營業稅標準征收之自治經費

六、屠宰稅之全額及普通營業稅牙行營業稅各百分之二十

七、縣公產收入

八、縣公營業收入

九、其他依法許可之稅捐

前項屠宰稅普通營業稅牙行營業稅及依照普通營業稅標準征收之自治經費仍由省統一征收於每月

終就其收數依照規定劃撥之

十六、本省各縣自治經費自二十九年年度起停征舊欠自治戶捐並廢止縣區自治附捐另依田賦正稅標準征收自治經費四成普通營業稅標準征收自治經費二成除省縣財政劃分縣份外由省依照各縣人口面積與密度統盤支配

十七、劃分省縣財政由政府於二十九年年度起在每年度前指定分三年完成但第一年至少劃分十縣

十八、各縣於省縣財政劃分後其行政經費省庫不再予以補助收支如不能相抵應與辦造產業自行籌足但省政府得視縣地方收支狀況酌量補助事業費

十九、人口稀少土地尚未開闢之縣其所需開發經費除省庫撥付外不足之數依照縣各級組織綱要之規定呈請國庫補助

二十、縣之財政均由縣政府統收統支厲行會計審計制度清理地方公款公產並盡量裁併不必要之機關停辦不必要之事業以其經費移作實施新縣制之用

戊、關於區者

二十一、區之劃分應以調整後之十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則並得依左列標準設置區署

一、有關政治經濟交通之重要區域或游擊據點者

二、文化經濟過於低落者

三、縣之面積過大或距離縣治僻遠者

二十二、凡全縣鄉鎮調整後在十五鄉鎮以下之縣份不設區署

- 二十三、區應冠以區署所在地地名在未設區署之區應冠以含有歷史與地理意義之名稱
- 二十四、現行鄉鎮建設聯合辦事處應即一律裁撤保甲巡迴督導員應改稱指導員併縣政府組織之內
- 二十五、在不分設區署縣份或未設區署之區其鄉鎮直轄於縣政府由縣政府派員指導
- 二十六、區之劃分及區署之設置由縣政府依照縣各級組織綱要第二四條第二五條第二項及本計劃辦理呈請該管行政督察專員公署詳加審核必要時並應派員會同縣長釐正報省核定
- 二十七、區長指導員之訓練依照縣各級幹部人員訓練大綱辦理之
- 二十八、省政府應訂定區建設委員會組織規則報內政部備案

己、關於鄉鎮者

- 二十九、凡縣以下之村莊地方爲鄉鎮市地方爲鎮鄉與鎮同級均爲法人
 - 三十、鄉鎮區域應以各地方習慣自然形勢戶口分佈及經濟組織等狀況劃分之
 - 三十一、鄉鎮之劃分應以調整後之十保爲原則不得少於六保多於十五保並應依左列各項標準擬定呈核
- 一、面積：按縣之大小定鄉鎮之面積其平原地方劃分鄉鎮宜大倘係近山沿海以及島嶼地方得因地制宜不限面積
 - 二、地形：鄉鎮之地形以整齊爲原則如限於自然形勢者得依其形勢之便利劃分之
 - 三、戶口：戶口稀少地方劃分鄉鎮宜大戶口繁庶地方劃分鄉鎮宜小
 - 四、交通：交通便利地方劃分鄉鎮宜大
 - 五、經濟狀況：地瘠民貧地方劃分鄉鎮宜大，並以不分割固有經濟組織爲原則

六、人民習慣：人民習慣相差過遠者不宜合併如習慣相同可以合辦公共事業者則劃爲一鄉鎮前項鄉鎮之保數在城區或街市地方如用歷史關係及自然條件多於十五保或因近山沿海以及島嶼地方在附近三十里以內不足六保者由縣政府聲敘理由呈請該管行政督察專員公署轉請省政府咨報內政部核准得仍其舊

二十二、鄉鎮之界線以左列標的爲準

一、山之分水嶺

二、河流溪澗之中心線

三、關隘道路堤塘橋樑及其他有永久性之建築物

三十三、鄉鎮區域應冠以居民習用或含有歷史與地理意義之名稱

二十四、調整鄉鎮區域應由縣政府派員依照縣各級組織綱要第二九條第三〇條及本計劃通盤研究切實履

勘擬具鄉鎮區域簡明圖說編入調整縣以下各級編制方案

二十五、鄉鎮界線發生爭議時由縣政府派員召集有關鄉鎮長協商後呈請該管行政督察專員公署轉呈省政府核定之

二十六、在鄉鎮長選舉未經中央明令實施以前鄉鎮民代表會舉行至二次以上並有相當成績者縣政府得令選舉鄉鎮長副鄉鎮長候選人三人由縣政府圈定之在未能由鄉鎮民代表會選舉以前由縣政府召集該鄉鎮所屬保甲長公推候選人三人圈定之如被公推之人均不合適時得命重推

三十七、自治人員候選人考試依照中央規定舉行

三十八、鄉鎮長副鄉鎮長中心小學校長鄉鎮公所各股主任及幹事之訓練依照縣各級幹部人員訓練大綱辦

理之

三十九、鄉鎮公所設鄉鎮務會議每月開會一次由縣政府隨時督促各鄉鎮公所舉行每半年列表彙報省政府備案一次

庚、關於鄉鎮民代表會者

四十、鄉鎮民代表會之設置在中央鄉鎮民代表會組織規程未頒布前仍照浙江省鄉鎮民代表會會議暫行通則之規定辦理

辛、關於鄉鎮財政者

四十一、鄉鎮經費應分爲鄉鎮行政費及鄉鎮事業費前者就征收之自治經費內由省政府統籌統給支出逐漸隨同省縣財政劃分全數歸縣後者依照縣各級組織綱要第四一條之規定樹立鄉鎮財政基礎

四十二、鄉鎮行政費歸入縣概算統盤支用鄉鎮事業費以鄉鎮爲單位編製概算呈由縣政府審核編入縣概算

四十三、清查鄉鎮公款公產及無主之田地山蕩作爲本鄉鎮之公有財產並以其孳息作爲本鄉鎮之事業費

四十四、由鄉鎮民代表會決定本鄉鎮造產事業運用義務勞力制度造成本鄉鎮公共產業並以其每年所得之孳息作爲本鄉鎮之事業經費

壬、關於保甲者

四十五、保甲之編組以調整後之十甲爲保十戶爲甲爲原則每保不得少於六甲多於十五甲每甲不得少於六

戶多於十五戶但應充分注意歷史關係及自然條件

四十六、保次之編定應以調整後之鄉鎮區域爲起訖範圍由甲之一方起挨甲編組如一村或一街爲不可分離之自然單位編有二保或三保者得聯合舉辦事業

四十七、甲次之編定應以自然樹村爲起訖範圍由戶之一方挨戶編組之

四十八、戶次之編定應以毗連或相對之家屋編定

四十九、調整保甲之編制應由縣政府或區署派員會同鄉鎮長依照縣各級組織綱要第四五條第四六條及第五三條切實履勘規劃編入調整縣以下各級編制方案

五十、保民大會之設置在中央保民大會章則未頒布前仍照浙江省各縣保民大會會議暫行通則之規定辦理之

五十一、保民大會舉行至二次以上並有相當成績者得呈請縣政府核准依照縣各級組織綱要第四七條之規定選舉保長副保長候選人三人造具名冊報由縣長圈定之。

五十二、甲長由戶長會議選舉必要時甲居民會議亦得選舉之

五十三、保長副保長國民學校校長甲長及幹事之訓練依照縣各級幹部人員訓練大綱辦理之

五十四、省政府應依照鄉鎮組織規程訂定施行細則現行各項法令均予廢止

癸、關於附則者

五十五、縣各級組織綱要之實施應無分敵後與前方後方同時普遍施行國民兵之組訓亦依此原則辦理

五十六、縣各級事業自二十九年年度起分三期舉辦一年爲一期其進度由各主管機關按照各縣實際情形釐定

報省府飭遵

五十七、縣政府爲鼓勵地方人士努力於縣以下各級事業之實施起見每年年底應會同縣參議會考察評定成績呈報省政府獎勵臺咨內政部查核評定之成績及獎勵由縣政府公布之

五十八、縣以下各級地方機構每年至少應舉行關於各種地方自治事業競賽會一次由上級機關首長蒞臨或派員指導

五十九、凡本計劃列舉事項應努力推進嚴切執行其未列舉事項應仍照法令加緊辦理

六十、本計劃自呈報行政院核准後施行

浙江省各縣鄉(鎮)民代表會會議暫行通則

第一條

本省為培養民主精神加強抗戰動員宣揚推行管教養衛各項施政起見規定各縣應依照本通則分鄉(鎮)或得聯合同一區署(鄉鎮聯合辦事處)之數鄉(鎮)召開代表會

第二條

鄉(鎮)民代表會之出席人員如左

一、鄉(鎮)長副鄉(鎮)長

二、本鄉(鎮)內各保長

三、本鄉(鎮)各保每保代表二人由各保保民大會推選之任期一年連選得連任并同時以次多數二人為候補代表遇代表出缺時依次遞補以補滿前任所餘任期為限

鄉(鎮)民代表會開會時縣政府應派員出席指導

第三條

鄉(鎮)民代表會至少每三個月舉行一次由鄉(鎮)長召集其聯合各鄉(鎮)舉行者由各該鄉(鎮)長會商報請區署(鄉鎮聯合辦事處)召集於會期前七日以書面通知開會地點與時期以前條第三項代表過半數之出席為法定人數其聯合數鄉(鎮)舉行者以各該鄉(鎮)代表各有過半數出席為法定

人數

鄉(鎮)長因故不克召集代表會時由副鄉(鎮)長召集副鄉(鎮)長亦不克召集或鄉(鎮)長於法定開會期間已逾一個月尚未召集或有代表總數三分之一以上請求召集而鄉(鎮)長副鄉(鎮)長延不召集

時由縣政府逕爲召集

第四條

鄉(鎮)民代表會由鄉(鎮)長担任主席(聯合數鄉(鎮)舉行者由各該鄉(鎮)長中互推一人爲主席)鄉(鎮)長因故不能主席時由副鄉(鎮)長主席鄉(鎮)長均不能主席時由出席之指導員或由其指派鄉(鎮)內素孚衆望之代表代爲主席

第五條

下列事項縣政府區署(鄉鎮聯合辦事處)鄉(鎮)長副鄉(鎮)長本鄉(鎮)內保長得提交鄉(鎮)民代表會討論由到會代表過半數之同意決議之

一、制定或修正本鄉(鎮)規約及與他鄉(鎮)間之公約

二、籌集鄉(鎮)事業經費

三、本鄉(鎮)應興應革事項

四、各保代表二人以上之提議并另經代表二人以上連署之提案

五、本鄉(鎮)三分之一以上保長或甲長或戶長或一百人以上住民之聯名建議事項

六、各保保民大會決議提請討論事項

前項決議案應報請區署(鄉鎮聯合辦事處)加具意見轉送縣政府核准施行并擇要分報省政府及該管專員公署備查

第六條

各鄉(鎮)民代表會如有舉行至二次以上并能達到本通則第一條之規定任務者由區署(鄉鎮聯合辦事處)報請縣政府或由縣政府逕許其選舉鄉(鎮)長副鄉(鎮)長候選人

鄉(鎮)長副鄉(鎮)長候選人各規定三人應有本鄉(鎮)十分之六代表之出席出席者過半數之推選爲當選造具名冊敘明性別年籍簡歷得票數自由區署(鄉鎮聯合辦事處)報請縣政府圈定者爲鄉

(鎮)長

第七條

本鄉(鎮)內學校校長合作社社長民衆團體及其他辦理鄉鎮自治事宜之主持人員應於舉行鄉(鎮)民代表會時報告主管工作

前項報告得作成文書由主席代爲報告

第八條

每次舉行鄉(鎮)民代表會應由區長(鄉鎮聯合辦事處主任)鄉(鎮)長或由區長鄉(鎮)長約定本區鄉(鎮)素孚衆望之住民講解國民公約鄉鎮規約或公約及通俗政治演講

第九條

出席鄉(鎮)民代表會之指導員應報告國內外大事及本省本縣最近政情宣達政府管教養衛各項政令並指導會議者按照民權初步之規定發言

第十條

鄉(鎮)民代表會應在本鄉(鎮)公共場所舉行開會時間每次一日至三日

第十一條

各鄉(鎮)召開代表會應由鄉(鎮)公所備具記錄簿所有到會人員應在記錄簿簽明姓名代表保次(不識字者由其他人員代簽)並由主席指定紀錄及司儀

第十二條

鄉(鎮)民代表會由召集人宣告開會後其會議秩序規定如下

- 一、全體肅立
- 二、唱國歌
- 三、向國旗黨旗及總理遺像行三鞠躬禮
- 四、主席恭讀 總理遺囑
- 五、報告

1. 主席報告到會人數及本鄉(鎮)最近重要工作與上次會議決議案之執行情形

2. 各主持人員報告最近工作情形（由各人按其事業分列名稱順序報告如學校校長報告最近重要工作情形合作社社長報告最近重要工作情形）

六、討論提案

七、講演

1. 講解國民公約鄉鎮規約或公約

2. 講解最近時事及本地生產消費合作等事

八、指導員致詞

九、散會

第十三條

本鄉（鎮）住民如有可表揚之事蹟及優良農作品優良家畜優良工業製造品以及優良之技能如國術國樂等得由鄉（鎮）長請在代表會指導員致詞後宣揚展覽或表演之

第十四條

鄉（鎮）民代表會開會時應由各鄉（鎮）公所工作人員担任糾察維持會場秩序

第十五條

各保代表如無故不出席鄉（鎮）民代表會應由鄉（鎮）長予以警告連續二次者得以出席代表過半數之決議通知原保候補代表遞補無候補代表時通知原保保民大會改選均以補滿前任所餘任期為限

第十六條

本通則由浙江省政府公布之日施行

浙江省各縣保民大會會議暫行通則

第一條

本省爲培養民主精神加強抗戰動員宣揚推行管教養衛各項施政起見規定各縣應依照本通則分保或得聯合同一村落之數保召開保民大會

第二條

保民大會以編入本保甲戶次之戶長組織之各戶住民亦得參加但無表決權保民大會開會時區署鄉鎮聯合辦事處或鄉鎮公所應派員出席指導

第三條

保民大會至少每三個月舉行一次由保長召集（聯合數保舉行者用各該保長聯合召集）以鳴鑼或其他方法告明開會地點與時間以本保戶長過半數之出席爲法定人數保長因故不克召集時得由該管鄉鎮長代爲召集

第四條

保民大會由保長担任主席（聯合數保舉行者由各該保長中互推一人主席）保長因故不能主席時由副保長主席保長副保長均不能主席時由出席之指導員或由其指派保內素孚衆望之住民代爲主席

第五條

下列事項鄉鎮公所或保長得提交保民大會討論由到會戶長過半數之同意決議之

一、制定或修正保甲規約

二、籌集保甲事業經費

三、審查本保住民聲請免緩兵役

四、本保應興應革事項

五、甲長與住民建議事項

前項議決案應報請鄉鎮公所轉送區署（鄉鎮聯合辦事處）核准施行報縣政府備查

第六條

各保保民大會如有舉行至二次以上並能達到本通則第一條之規定任務者由各該管鄉鎮公所報經區署（鄉鎮聯合辦事處）轉請縣政府之認可得罷免保長選舉之長候選人規定三人應有本保十分之六戶長之出席者過半數之推選為當選者其冊敘明性別年籍簡歷得票數目遞報縣政府圈定者為保長罷免保長應由戶長七人之提議說明是實及理由經有到會三分之二戶長之贊同為決議其附議戶長之人數不及半數而在出席人數三分之一以上者應敘案遞報縣政府核定應否罷免罷免保長案決議後應于同次保民大會推選保長候選人

第七條

保長保內之學校校長合作社社長及其他辦理保甲事宜之主持人員應于舉行保民大會時報告主管工作前項報告得作成文書由主席代為報告

第八條

每次舉行保民大會應由保長或由保長約定本保素孚衆望之住民講解國民公約聯保切結保甲規約及通俗政治演講

第九條

出席保民大會之指導員應宣達政府管教養衛各項政令並教導會議者按照民權初步之規定

第十條

保民大會應在本保公共場所室內舉行開會時間應不妨礙保民工作

第十一條

各保召開保民大會應由保長辦公處備具紀錄簿所有到會人員應在紀錄簿簽明姓名保甲戶次及是否戶長（不識字者由本甲甲長或其他人員代簽）並由主席指定紀錄及司儀

第十二條

保民大會由召集人宣告開會後其會議秩序規定如下

一、全體肅立

二、唱黨歌

三、向黨國旗及 總理遺像行三鞠躬禮

四、主席恭讀 總理遺囑

五、報告

1. 主席報告到會人數及本保最近重要工作與上次會議決議案之執行情形

2. 各主持人員報告最近工作情形（由各保按其事業分列名稱順序報告如學校校長報告最

近重要工作情形合作社社長報告最近重要工作情形）

六、討論提案

七、講演

1. 講解國民公約聯保切結或保甲規約

2. 通俗演講（重要最近時事本地生產消費合作）

八、指導員訓詞

九、散會

第十三條

本保住民有可表揚之事蹟如優良農作品優良家畜優良工業製造品以及優良之技能如國術國樂等得由保長請在保民大會指導員訓詞後展覽或表演之

第十四條

保民大會開會時應由各甲長担任糾察維持會場秩序

第十五條

各保戶長如無故不出席保民大會連續二次者應由甲長予以警告連續三次者得命其繳納本保公

益費一角

浙江省各縣保民大會暫行通則

第十六條

本通則由浙江省政府公布之日施行

上海图书馆藏书



A541 212 0003 7098B

戰時保甲的實施

再版

·毛獨時著·

每冊實價三角

外埠酌加寄費

甯波新學會社經售

毛君獨時，精研自治保甲，同時服務社會多年。經驗宏富，體察週密；戰時保甲的實施一書，即為毛君數年研究與實驗之大成，堪稱傑作。全書凡四萬餘言，關於戰時保甲之運用與要件，組織之調整與充實，經費之籌劃與管理，民衆之組織與動員，任務之推進與實施等等，均有詳盡透澈及系統之說明，取材豐富，內容充實，立論週到，方法具體，並有黃紹維先生作詞介紹，誠為保甲長鄉鎮長各級保甲人員社訓人員，政工人員，社教人員及一般民衆必備之書也。

本書領到金華區圖書雜誌
委員會教字第二九二號審查證



\$ 1.20

~~408486~~

2